



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL SISTEMA PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LA
FAMILIA EN LA ASISTENCIA
SOCIAL MUNICIPAL**
(ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE ATLEQUIZAYÁN,
ESTADO DE PUEBLA)

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A:
BERTHA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**



DIRECTOR: PROF. HUMBERTO POLO MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA agosto 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

Mi ejemplo y admiración, a mis padres:

Francisco Rodríguez Rodríguez y María Rodríguez Pasión

Con amor a mi sobrino: *Francisco Javier*

A mis hermanos del alma: *Braulio, Paula y Asce.*

Con afecto a mi cuñado *Ernesto*

Con lealtad a *José*

Con cariño a *mis tíos y primos*

AGRADECIMIENTOS

A ti Dios por permitirme estar

Tan esplendido como siempre: *al municipio de Atlequizayán*

Al Profr. Humberto, por su tiempo y sus consejos

Al Sr. Gobernador: Lic. Mario Marín Torres y su esposa
Sra. Margarita García de Marín

A la Lic. Maria de los Ángeles Escalante Calderón

A la Dra. Leticia Villafuerte de López Zavala

Al Lic. José Armando Sánchez Jiménez

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y por supuesto, a la
Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
I. EL ESTADO MEXICANO Y LA POLÍTICA SOCIAL	
1.1 Marco conceptual	22
1.1.1 Política social	22
1.1.2 Desarrollo social	23
1.1.3 Seguridad social	24
1.1.4 Asistencia social	26
1.1.5 Justicia social	27
1.2 La política social del Estado mexicano: Del liberalismo al neoliberalismo	28
1.2.1 El Estado surgido de la independencia	28
1.2.2 Los derechos sociales de la Constitución de 1917 y las primeras acciones estatales	33
1.3 El Estado benefactor y las instituciones para el desarrollo social	37
1.3.1 Marco de referencia de la política social del Estado benefactor	37
1.3.2 Instituciones para la seguridad social	39
1.3.3 Tareas reguladoras de la CONASUPO y otros apoyos institucionales	43
1.3.4 Un esbozo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública	46
1.4 Focalización de la política social del Estado neoliberal	47
1.4.1 La Secretaría de Desarrollo Social como integradora y reguladora de la política social	50
1.4.2 El Programa Nacional de Solidaridad 1989-1994	54
1.4.3 Programa Nacional para Superar la Pobreza 1995-2000	56
1.4.4 El Programa de Desarrollo Social 2001-2006	58
1.4.5 El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012	59
1.4.6 Importancia de los fondos del Ramo 33 en la política social	62
II. EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	

2.1	Características de la asistencia social	65
2.1.1	Marco jurídico de la asistencia social	65
2.1.2	Población objetivo y sus derechos	67
2.1.3	La coordinación intergubernamental	68
2.1.4	Participación de la sociedad civil organizada	70
2.2	De los primeros indicios de la asistencia social hasta el sistema nacional de asistencia social	73
2.2.1	Gota de leche y la Asociación Nacional de Protección a la Infancia	73
2.2.2	Instituto Nacional de Protección a la Infancia	74
2.2.3	Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez	75
2.2.4	Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia	76
2.2.5	El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	76
2.3	Organización y funcionamiento del organismo	78
2.3.1	Misión y visión institucional	78
2.3.2	Organización general	79
2.3.3	Funciones	81
2.3.4	El Sistema de Información federal, estatal y municipal	83
2.4	Cobertura Programática de carácter estratégico	86
2.4.1	Programas estratégicos	86
2.4.2	Objetivos estratégicos	89
2.4.3	Población objetivo	90
2.4.4	Características de los apoyos	92
III. EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE PUEBLA		
3.1	Creación del Sistema DIF estatal	94
3.1.1	Objetivo de su creación	96
3.1.2	Marco institucional	98
3.1.3	Marginación y pobreza en el Estado de Puebla	102
3.1.4	El Sistema Estatal de Asistencia Social	106
3.1.5	El SEDIF en la actualidad	109
3.2	Organización y funcionamiento	112
3.2.1	Estructura orgánica	112
3.2.2	Funcionamiento	116
3.2.3	Programa Estratégico de Oportunidades para la Familia	119
3.2.4	Panorama programático de los servicios y apoyos	132
IV. EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE ATLEQUIZAYÁN, PUEBLA		
4.1	El municipio de Atlequizayán	140

4.1.1	Origen y localización	140
4.1.2	Población, economía y pobreza	141
4.1.3	Planeación, finanzas y servicios públicos	143
4.2	El Sistema DIF, la parte más humana de la gestión municipal	146
4.2.1	Antecedentes y situación actual del DIF municipal	147
4.2.2	Organización y funcionamiento del DIF municipal	151
4.2.3	Equipamiento y apoyos externos	152
4.3	Coordinación de alimentación	153
4.3.1	Programa de Nutrición Escolar (PRONUTRE)	154
4.3.2	Programa Alimentario Básico Asistencial (PROABA)	156
4.3.3	Programa Emergente de Rescate Nutricio	156
4.3.4	Programa de Atención al Adulto Mayor (PROAMA)	157
4.4	Coordinación de desarrollo comunitario	158
4.4.1	Invierno Seguro o del Programa Asistencial de Operación y Atención en Contingencias	160
4.4.2	Credi-mujer	161
4.4.3	Eventos para el desarrollo comunitario	162
4.5	Coordinación de salud	167
4.5.1	Oportunidades para Niñas y Niños	167
4.5.2	Oportunidades para la Mujer	168
4.5.3	Oportunidades para Discapacitados	169
4.5.4	Oportunidades para las Personas Desamparadas	171
4.5.5	Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo	172
4.5.6	Programa de Prevención y Atención Integral del Embarazo de Adolescentes	172
4.5.7	Los Embajadores Honorarios y Servicios de Odontología	173
4.5.8	Otras acciones solidarias	175
V.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	176
5.1	De carácter general	176
5.2	De carácter específico o derivadas de la experiencia	181
	BIBLIOGRAFÍA	185

PRESENTACIÓN

Para quienes tenemos la fortuna de servir en instituciones tan nobles de la Administración Pública como es el DIF municipal, de estar tan cerca de los problemas sociales que viven grupos vulnerables o marginados de la población, de hacer promociones de apoyo en instituciones estatales y federales hasta lograr el objetivo, y de tomar decisiones para aligerar, aunque sea temporalmente, la carga de esa pobreza que se acentúa más en los pueblos étnicos como el totonaco, al que pertenece el Municipio de Atlequizayán y que por cierto es considerado por el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal como de muy alta marginación,¹ es un valioso encuentro con esa realidad a que nos induce la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública y con frecuencia nos convocan nuestros profesores.

Esa experiencia sin duda humaniza nuestra concepción profesional y nos mentaliza como administradores públicos, al motivar nuestro entendimiento para contribuir con más ahínco a la búsqueda de opciones en beneficio de los expulsados del desarrollo, uniendo vocación de servicio a la convicción de ser alternativa. Allá en los municipios rurales está el mejor campo para quienes estamos convencidos de que la labor de los administradores públicos es necesaria en la gestión municipal. Nuestra utilidad en la Administración Pública Local es propicia para crear y desarrollar las cualidades profesionales que obtuvimos en las aulas, ahí se confirman los compromisos sociales que tanto defendemos como estudiantes plenamente sensibilizados.

No omito señalar que en algunos casos se quiebra la fe cuando no existen respuestas al alcance de la autoridad municipal o cuando los problemas de la familia rebasan las fuerzas del gobierno local y no se obtiene la concurrencia de las instancias estatales y federales. Pero ante todo está cumplir con nuestra misión de servidor público: servir y qué mejor que hacerlo en una institución pública solidaria.

Todo ese espectro de atribuciones, funciones, acciones y expectativas, motivó este trabajo de tesis que tiene el propósito de

¹ http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/pdl/num_1251_pdlm2008

contribuir a la investigación de la Administración Pública Descentralizada o Paramunicipal, pues no debemos olvidar que los sistemas municipales, desde el nacional y estatal hasta el municipal son organismos descentralizados y cuyo papel está vinculado con una parte de la política social del Estado mexicano que hoy conocemos como asistencia social, donde no sólo participa el gobierno en sus tres órdenes sino la sociedad civil organizada, lo que genera una sinergia a favor de las familias que sobreviven a pesar de su pobreza extrema.

La política social que el Estado neoliberal o promotor del mercado ha llevado y lleva a cabo a través de los programas sexenales denominados nacionales de solidaridad en el sexenio de Carlos Salinas y a partir de Ernesto Zedillo de desarrollo social, trata de responder a las necesidades mínimas de quienes viven en condiciones de marginación, aunque tal vez sean simples paliativos para la población nacional que vive en pobreza. Sobre el particular y la necesidad de organizar los diversos esfuerzos del gobierno federal, el 28 de abril de 2008, el presidente de la República Felipe Calderón señaló, al poner en marcha el Programa “Vivir Mejor,” que éste “concentra todas las acciones y programas del Gobierno en tres líneas de acción: Desarrollo de Capacidades Básicas, Red de Protección Social y Puentes con la Economía”² y que va a combatir de fondo el problema de la pobreza como una estrategia integral, ya que pretende que todos los mexicanos puedan tener alimentación, educación, salud, vivienda, servicios básicos en su hogar y comunidad; y que las personas estén protegidas ante condiciones de vulnerabilidad y riesgos como enfermedades, desempleo o desastres naturales.

Con esa reorganización de los programas sociales y una continua selectividad grupal y regional de la población objetivo, la asistencia social se constituye en factor determinante para proteger los intereses “básicos” de la familia, destinando apoyos alimenticios, de salud y rehabilitación, así como de asesoría jurídica y orientación al desarrollo humano y al bienestar social, los cuales fluyen, algunos, desde el gobierno federal hasta el municipal y los demás desde el

² http://www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivirmejor_segunda.html

gobierno estatal, a través de los Sistemas Nacional y Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia. Los beneficios pueden considerarse cortos ante la magnitud del problema nacional, pero son reales en la vida cotidiana de quienes tienen por herencia la pobreza y la vulnerabilidad. Esos beneficios son producto del diseño asistencial de los programas sociales que al parecer sólo buscan la mitigación de los efectos de la miseria y no la solución de sus causas. Esta situación en el medio rural se acrecienta más por falta de oportunidades que de algún modo encuentran los grupos marginales del medio urbano.

En este fenómeno latente de complicaciones sociales propiciado por la paulatina concentración de la riqueza y que los últimos gobiernos nacionales parecen no entender, al impulsar el neoliberalismo como modelo económico sin la menor consideración a la brecha de desigualdad socioeconómica que cada vez resulta más grande y compleja. Ya no el Estado paternalista que inhibe la participación y corresponsabilidad social, pero tampoco un Estado que apuesta al mercado como único medio de distribución y equidad, donde la ingerencia de las autoridades municipales es insignificante, sobre todo si se considera que su dependencia de la Federación es inminente y en la mayoría de los casos casi total, pues los ingresos propios, los obtenidos de sus contribuyentes, son poco o nada representativos en la hacienda municipal. El municipio de Atlequizayán recibe por participaciones y transferencias federales más del 99.5% de su presupuesto anual.

Con esta realidad, el Sistema Municipal DIF, como verdadera institución solidaria de los grupos vulnerables y marginados de la municipalidad, buscó los medios para influir en el mejoramiento del bienestar de las familias y contribuyó con sus escasos recursos en la nutrición de los niños, en la atención de los discapacitados y de las personas de la tercera edad, así como en las madres solteras, embarazadas y en periodo de lactancia, para lo cual fue necesario e indispensable recorrer caminos y distancias y tocar puertas ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Federal, así como ante Instituciones de Asistencia Privada (IAP) en estos esfuerzos de coordinación y concertación también se puso en práctica el Programa de Embajadores Honorarios del Municipio de Atlequizayán, con el fin de hacer gestiones en la Ciudad de México

y acercar apoyos en especie, principalmente para fortalecer las labores del DIF.

Luego entonces, la presente investigación es un análisis del papel que juega el DIF municipal en municipios rurales de muy alta marginación, teniendo como ejemplo al que tuve el alto honor de presidir por dos años y donde con muy poco se tuvo que hacer mucho, dentro de las actividades de la Administración Pública Local. Por supuesto que el estudio de caso se inscribe dentro de los Sistemas Nacional y Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, a los que hacemos referencia, por lo cual fue necesario hacer una combinación de los métodos inductivo y deductivo, dándole congruencia a los factores teóricos con los institucionales y por supuesto con mi experiencia sobre el particular.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación comprende cinco capítulos enlazados entre sí; es decir, desde el marco de referencia donde se inscribe la asistencia social, tema central, pasando después por los Sistemas Nacional y Estatal para el Desarrollo Integral de la familia, haciendo hincapié en el Sistema Municipal DIF hasta llegar al capítulo de las conclusiones, dividido en dos partes: conclusiones de carácter general y conclusiones derivadas de la experiencia obtenida.

El primer Capítulo denominado el Estado mexicano y la política social, lo dividimos en cuatro subcapítulos; el primero, lo iniciamos con la necesidad de explicarnos el marco conceptual de la política social, haciendo referencia por principio de cuentas a lo que se entiende por este concepto, llegando a saber que a la responsabilidad social del Estado para aminorar los efectos negativos, que produce la política económica en los diferentes sectores de la población, le podemos denominar política social y que es un todo, alrededor del cual se teje el desarrollo social que no es otra cosa sino el grado de bienestar que tengan los habitantes de un país determinado, donde por supuesto los trabajadores tendrán derecho a la seguridad social e inclusive la población abierta que padece desventajas socioeconómicas. A ello se adiciona la asistencia social considerada, en un principio, como caridad y beneficencia y que en la actualidad podemos entenderla como una acción más del Estado por asistir a aquellos grupos vulnerables, desprotegidos, excluidos y marginados. Este conjunto de acciones que el Estado dirige y coordina pueden llevar a la justicia social que desde el punto de vista teórico enfrenta una dicotomía, para unos es un término de carácter religioso y por consiguiente individual y para otros un ideal que va más allá del bien común, la justicia social es algo más que un ideal a que aspira la sociedad, donde haya equidad y se atienda al bien común, donde no sólo es un imperativo para el Estado sino para los ciudadanos.

En el segundo subcapítulo damos un repaso general sobre la política social, partimos del Estado liberal mexicano surgido de la independencia hasta llegar al Estado neoliberal. Analizamos los documentos constitucionales y encontramos cómo el Estado va asumiendo, poco a poco, su responsabilidad social, en principio las

posibilidades eran mínimas por la inestabilidad política y la severa estrechez económica, los gobiernos iban y venían, la alternancia entre liberales y conservadores era continua y mientras tanto la iglesia mantenía el control de la educación y de la salud, su poder económico era superior al del gobierno en turno que con frecuencia acudía al respaldo clerical. El Acta Constitutiva de la Federación de 1824, sólo trataba de la ilustración que reafirma la Constitución Federal del mismo año, con la facultad de que los congresos estatales legislaran en materia educativa. Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, de corte conservador y de corta vigencia, fueron más allá, al facultar a las juntas departamentales en que se habían convertido los congresos estatales, a dictar normas para la conservación y mejoramiento de los establecimientos de instrucción y de beneficencia pública, y a los ayuntamientos a encargarse de la policía de salubridad y comodidad, de cuidar las cárceles, los hospitales, las casas de beneficencia no particulares y de las escuelas públicas. Más tarde, en 1843, Las Bases Orgánicas de la República Mexicana facultaron a los gobernadores de los departamentos a conceder permisos para el establecimiento de asociaciones de beneficencia que debían apearse a las leyes o al orden público. Por su parte la Constitución de 1857, por primera vez, hace alusión a los derechos del hombre y compromete al Estado a respetar y hacer valer las garantías que el mismo ordenamiento establecía. Ante la permanente intromisión del clero en asuntos públicos, las leyes de reforma de Benito Juárez buscaron extirparlo, siendo el decreto del 2 de febrero de 1861, el que secularizó todos los hospitales y establecimientos de beneficencia, administrados por autoridades o corporaciones eclesiásticas, quedando el gobierno central a cargo de los correspondientes al Distrito Federal y los de los estados bajo la responsabilidad de los gobiernos respectivos. Con Maximiliano de Asburgo, de tendencia liberal, no hubo mucho que hacer sobre lo hecho y conservó el despacho de instrucción pública, dependencia que respetaría Sebastián Lerdo de Tejada, porque el Benemérito no tuvo tiempo de atender, en su organización, el aspecto de la educación. Finalmente en este punto se hace referencia al porfiriato que consideraba que la pobreza era producto de la flojera y no culpa de la política económica.

Otro punto importante en el desarrollo del tema es el relativo a los derechos sociales consignados por los constituyentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no únicamente se postularon los principios de educación gratuita, libertad de asociación, libertad de expresión, sino el reparto de la tierra y los derechos laborales, donde se puso énfasis en la seguridad social para los trabajadores y sus familias, se dio pie a la sindicalización que ya había promovido en su tiempo Venustiano Carranza, actitudes que los empresarios, principalmente extranjeros, obstruían sistemáticamente. Mediante la Constitución de 1917 se hizo posible la integración del departamento de salubridad y la creación de escuelas.

Al tratar sobre el papel que jugó el Estado benefactor con una serie de instituciones encargadas del desarrollo social o mejor dicho de atender la política social, nos encontramos con un verdadero ramillete de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con una fuerte ingerencia en los estados de la República, reflejo de ese centralismo asfixiante y que inhibía cualquier posibilidad de actuar en el marco de un sistema federal, causal que todavía se presenta en nuestros días, aunque un tanto simulado. Dentro de las instituciones para la seguridad social, además de la Secretaría de Salubridad y Asistencia hoy Secretaría de Salud, se crearon el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, junto con otros institutos de atención a la población abierta. Así mismo se implementaron acciones para regular el mercado en beneficio de los más necesitados: campesinos y población marginada de las ciudades, creándose la Compañía Nacional de Subsistencias Populares con un amplio espectro de filiales. El ámbito de acción estatal también atendía el financiamiento al desarrollo con la banca de desarrollo o de fomento. Dentro de este panorama he considerado importante destacar la función que tuvo la Lotería Nacional para la Asistencia Pública que Lázaro Cárdenas dejó de lado al constituir la Secretaría de Asistencia Pública en 1938, que reunió las actividades de la beneficencia privada y pública del Distrito Federal, y las del Departamento Autónomo de Asistencia Infantil creado en 1937. La intervención casi total del Estado de bienestar en las actividades económicas, sociales y culturales fue creando un monstruo burocrático demasiado pesado, muy obeso e

ineficiente que ya no respondía a las causas del desarrollo nacional, por lo que entra en declive como entraron todos los Estados de ese corte a finales de la década de los setenta y principios de los ochentas. No escaparon a la crisis de la década de los ochentas y en su transición dieron lugar al Estado neoliberal que sigue vigente hasta la fecha.

El Estado neoliberal, basado en las fuerzas y equilibrios del mercado, en la desregulación económica, en la apertura de fronteras, en el desmantelamiento del Estado y en la autonomía del sector financiero, empieza a presentarse de manera casi imperceptible durante los sexenios de López Portillo y Miguel de la Madrid, pero entra en ebullición con los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, quienes en amplia libertad vendieron al mejor postor los bienes nacionales: empresas públicas y organismo descentralizados fueron a parar en manos, muchas de ellas ineficientes y mezquinas que después le asentaron un fuerte golpe a los recursos públicos. También, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se fueron focalizando los programas sociales, para evitar el malgasto y atender a quienes verdaderamente eran sujetos de la política social del Estado mexicano. Para ese fin se creó la Secretaría de Desarrollo Social como la concentradora de los programas del gobierno federal destinados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal al desarrollo social y se pusieron en marcha los programas respectivos. El primero fue el Programa Nacional de Solidaridad mediante el cual Carlos Salinas se legitimó dando lugar a que los municipios recibieran recursos del Ramo 26 para atender los aspectos sociales de su jurisdicción. Le siguieron los programas de desarrollo social con títulos un tanto diferentes en su etiqueta pero con la misma finalidad. Así hacemos un recorrido por cada uno hasta llegar al actual, destacando cómo se estrechan más los beneficiarios a través de variables referentes que también se aplican inclusive en la distribución de los recursos transferidos por los fondos el Ramo 33 a los Estados y municipios.

En el Capítulo dos, nos abocamos a estudiar lo relacionado con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) que como ya habíamos señalado párrafos arriba fue constituido por el presidente José López Portillo con ánimos de integrar en una sola vertiente la asistencia social estatal. Partimos del marco jurídico de

la asistencia social que es amplio y generoso porque durante el sexenio de Vicente Fox se dio un salto importante al respecto, no sólo se legisló en cuanto a la salud y la política social sino se buscó precisar los derechos de los adultos mayores, la mujer y los discapacitados, poniendo énfasis en la necesidad de evitar la violencia intrafamiliar, entre otros aspectos que también, de algún modo, se relacionan con el tema de la asistencia social. Con los diferentes ordenamientos se definen los beneficiarios objetivo y sus derechos; es decir, la focalización ya tiene una base legal que ordena y norma la actividad de las instituciones públicas y privadas para atender de manera coordinada y concertada la asistencia social. La misma Ley de Asistencia Social impone la coordinación intergubernamental como fórmula para que el SNDIF pueda corresponsabilizarse con los SEDIF e incluso prevé la posibilidad de hacerlo con los sistemas municipales, dando pie a que se de la participación de la sociedad civil organizada, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos par poder gozar de la exención de impuestos. Nuestro análisis de estos aspectos nos llevan a pensar que el Estado neoliberal busca la concurrencia de los particulares para suplir su incapacidad, argumentando que la asistencia social es un tarea de responsabilidad compartida.

En el punto segundo de este Capítulo hago referencia a los antecedentes del SNDIF que inician, según la información encontrada, en el año 1929, en plena crisis económica mundial, con “una gota de leche” actitud caritativa de damas voluntarias de la Ciudad de México para atender con desayunos a niños pobres y que el gobierno de Portes Gil retomó para establecer la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, constituida el 24 de enero de 1929 y con la cual se promovió la reorganización de la Lotería Nacional hacia su misión de beneficencia pública, la cual fue sustituida por el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) creado por el presidente Adolfo López Mateos, según decreto del 1 de enero de 1961 y cuyo patronato presidió su esposa, siendo a partir de entonces una regla que no aceptó la esposa de Vicente Fox. Con Gustavo Díaz Ordaz se decreta el 19 de agosto de 1968, la creación de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) y en este recomponer de las instituciones públicas, el gobierno de Luís Echeverría, por decreto del 20 de diciembre de 1975, integró el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) que no era

otra institución sino el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) reorganizado en sus objetivos, atribuciones y funciones para atender integralmente el desarrollo de la niñez mediante la promoción del bienestar social en los aspectos de cultura, nutrición y asistencia médica, social y económica. De esta forma se llega a lo que hoy se conoce como SNDIF que tiene una misión comprometida con los grupos sociales excluidos del desarrollo, vulnerables y marginados, para lo cual cuenta con una estructura administrativa importante e infraestructura para rehabilitación y capacitación.

Respecto de su organización administrativa en el punto dos señalamos que el SNDIF tiene dos formas de operación; la primera, se integra por su nivel central y la segunda por esa estructura que adquiere con la coordinación intergubernamental, donde participan las organizaciones de la sociedad civil de manera regulada por la ley de la materia. En sus inicios la estructura central del SNDIF contaba con el Patronato integrado por 11 miembros al gusto del presidente de la República, la Junta Directiva presidida por el Secretario de Salud y compuesta por los titulares de las dependencias y entidades involucradas en la asistencia social, con el director general que en realidad era el operativo y se respaldaba en el accionar de dos subdirecciones generales, una oficialía mayor y diez direcciones de área, cada cual atendiendo a las funciones que les facultaba el Reglamento Interno respectivo, organización que actualmente y de acuerdo con su página es la siguiente: el Patronato y la Junta Directiva, una Dirección General, la Oficialía Mayor, la Unidad de Asistencia e Integración Social, la Unidad de Atención a Población Vulnerable y el Órgano Interno de Control, con 8 Direcciones Generales y 3 Direcciones de área, las que atienden el total de funciones que, por la Ley de Asistencia Social, le corresponden al SNDIF llevar a cabo en materia de asistencia a la población objetivo e inclusive a la población abierta cuando padece desastres naturales, en forma directa o regularmente mediante los lazos que propicia la coordinación interinstitucional. El SNDIF ha creado un Sistema de Información federal, estatal y municipal con el propósito de llevar los registros de cada programa de los sistemas nacional, estatales y municipales y facilitar la toma de decisiones; sin embargo, sus limitaciones son evidentes al entrar a la página correspondiente y no obtener la información deseada que, al fin de cuentas, logramos a

través de otros medios electrónicos o de manera directa en las propias instancias.

En el tercer y último punto de este apartado estudiamos lo relacionado con la cobertura programática de carácter estratégico, que así puede entenderse por los 19 programas estratégicos que se manejan y que cubren a los grupos vulnerables, marginados y excluidos como las niñas y niños, los adultos mayores, la mujer embarazada, en periodo de lactancia o madre soltera, los adolescentes en riesgo y la familia con problemas de integración. Cada programa, que enunciamos en un cuadro, tiene su clientela y por consiguiente cubre objetivos específicos y variados para lograr el impacto esperado en esa población objetivo que sigue siendo cada vez más focalizada y a la cual se le destinan los apoyos del Estado, al amparo de esquemas que las reglas de operación imponen. Para la entrega de los apoyos de los programas nacionales los SEDIF deben firmar convenios de coordinación con el SNDIF y las organizaciones de la sociedad civil convenios de concertación, así es factible la ayuda económica, en servicios o en especie.

El Capítulo tercero, está destinado a tratar del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla, el cual fue creado por decreto del ejecutivo estatal el 12 de febrero de 1977 y que por razones de precisión funcional fue abrogado por el decreto del 31 de octubre de 1984. Su desempeño también se realiza bajo la tutela de un marco jurídico bastante amplio que describimos de manera puntual a efecto de ubicar adecuadamente el objeto primordial de su creación, que en primera instancia correspondió a la capacidad jurídica del gobierno de la entidad. Su misión y su visión son concordantes con el SNDIF porque responden al mismo objetivo: llevar asistencia social a la población focalizada, con una metodología que no siempre da buenos resultados, pues existen personas que tienen los servicios del IMSS o del ISSSTE y, por consecuencia, no deben ser atendidas con la infraestructura del DIF. En el Estado de Puebla, tipificado por sus condiciones interregionales de pobreza y marginación, existe el Instituto de Evaluación y Medición de la Marginación y la Pobreza bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Entidad y que, como tarea inicial, tiene la medición de la marginación y pobreza en 61 municipios del Estado con rezago social, evaluando el

impacto que han tenido las políticas públicas en los primeros tres años del actual gobierno y con ello estar en condiciones de proyectar los alcances al año 2010, con una radiografía más precisa, dentro de cuya acción quedan comprendidas las tareas del SEDIF, que busca cohesionar las diversas actividades públicas, privadas y sociales encaminadas a la asistencia social estatal.

También tuvimos a la vista información respecto de la organización administrativa y funcional del SEDIF, la que analizamos a detalle para conocer más de cerca los alcances de esta benemérita institución. Su estructura orgánica es similar a la del SNDIF, pues cuenta con un Patronato y una Junta Directiva considerada como la máxima autoridad y por consiguiente se encarga de direccionar las fortalezas de la institución, de conocer y cambiar sus debilidades y de aprovechar las oportunidades que brinda el entorno, evitando hasta lo posible el impacto negativo de las amenazas, cuenta con una dirección general, dividida en siete subdirecciones y una serie de departamentos para la administración y operación de los programas estatales. El funcionamiento de cada nivel está descrito en el Reglamento Interno y en los manuales de organización y corresponde a las distintas acciones de apoyo a la política social del gobierno del Estado. En esta parte destacamos el valor de los patrones, así llamados los integrantes del Patronato, que son personas identificadas con la asistencia social y de la Junta Directiva que tiene facultades operativas para evitar problemas de organización y funcionamiento.

Dentro del Programa Institucional a que obliga la Ley sobre Asistencia Social del Estado, hacemos mención a los programas que se derivan del Programa integrador Oportunidades para la Familia y los que pudiéramos considerar como sus subprogramas. Estos "subprogramas" que propician una fuerte relación intergubernamental entre el SEDIF y los sistemas DIF municipales, son los siguientes: Oportunidades de Alimentación para la Familia, Oportunidades para las Personas Discapacitadas, Oportunidades para las Niñas y los Niños, Oportunidades para los Adultos Mayores, Oportunidades para las Personas Desamparadas, Oportunidades para el Desarrollo de las Comunidades, Oportunidades para la Mujer y Oportunidades para mejorar la Calidad de los Servicios Asistenciales. Así mismo, consideramos

conveniente, dada la gama de programas y acciones que se entrelazan, citar la cobertura de 71 servicios que otorga el SEDIF por sí y vía los sistemas municipales.

Lo correspondiente al Sistema DIF del municipio de Atlequizayán, está tratado en el Capítulo cuarto, que inicia con el origen y ubicación de la municipalidad dentro de la Sierra Nororiental del Estado de Puebla y cuya población totonaca vive en condiciones de pobreza, al grado de que la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal lo considera dentro de los municipios de muy alta marginación, condición que para el gobierno estatal ya está superada, teniéndolo, por tanto, como un municipio de alta marginación. Sea como sea, la mayoría de los habitantes padecen serias limitaciones en sus ingresos por que las actividades económicas son principalmente agrícolas y de bajos rendimientos; es decir, producen prácticamente para el autoconsumo en predios con poca corteza, muy empinados y muy pequeños. Esta situación se refleja en los nulos ingresos propios en las finanzas municipales, por lo que lo poco o mucho que se ha hecho en materia de servicios públicos, obedece a la dedicación de los presidentes municipales y al apoyo que se recibe de los gobiernos estatal y federal. En este panorama disfuncional para los municipios del país, el municipio de Atlequizayán depende de las participaciones y transferencias federales en más del 99.95%, lo que indica el grave problema para su desarrollo.

En ese horizonte gris, el Sistema Municipal DIF tiene una importancia mayor en la gestión pública, ya que se convierte en una institución solidaria, a la que acuden con frecuencia las personas en busca de ayuda que en ocasiones es difícil de atender. El DIF del municipio es reciente en su organización, pues anteriormente, se deduce de la información recabada con los vecinos, sólo existía un Comité bajo el mando directo del SEDIF. Normalmente los compromisos de asistencia social no se cumplen con la oportunidad requerida y las acciones llevadas a cabo no son la solución a la grave problemática existente. En el 2005, el Sistema DIF municipal no pudo funcionar con la estructura que se le dio y para el 2006 hubo necesidad de hacer ajustes y recurrir a la gestoría permanente para obtener más apoyos no sólo de las instituciones públicas sino de organizaciones de la sociedad civil, en cuyo propósito fue

determinante la labor de las brigadas por la salud bucal, conseguidas en la Facultad de Odontología de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Red de Embajadores Honorarios del Municipio, que fue una estrategia para conseguir apoyos.

La organización del DIF municipal no fue todo lo apropiada que se quiso, la falta de recursos económicos fue la primera causa y la falta de personal capacitado la segunda; sin embargo, pudieron crearse cuatro áreas sustantivas que respondieron con creces y limitaciones a la misión que nos propusimos, atrayendo los programas básicos del SEDIF para contribuir, aunque fuera de manera temporal, en el alivio de la pobreza sin calificativos. Como sucede en municipios rurales, indígenas, lejanos y pequeños, los apoyos son muy inferiores a las necesidades de subsistencia, pero que resultan importantes en la atención de los grupos vulnerables y marginados. Así se pudo tener acceso a programas como el Programa de nutrición escolar, al Programa alimentario básico asistencial, al Programa estratégico de prevención y orientación alimentaria, al Programa emergente de rescate nutricional, al Programa de despensa para adultos y al Programa de Jornadas asistenciales, entre otros de menor impacto en el municipio.

Para concluir con el conocimiento de la cobertura de servicios del Sistema Municipal DIF, hicimos referencia a los programas del Programa Oportunidades para la Familia y que permitieron la atención de la población objetivo con otros apoyos, principalmente de orientación y prevención. En el desarrollo del trabajo de investigación pareciera entrar la confusión por el gran número de programas que se manejan; sin embargo, de una forma o de otra, todos confluyen sobre los mismos grupos focalizados, condición normativa que en el municipio de Atlequizayán no fue posible seguir al pie de la letra, pues hubo necesidad de atender a la población abierta con ciertas acciones y de condonar la cuota de recuperación mínima que los beneficiarios tenían que hacer al recibir sus despensas.

El Capítulo quinto se destinó a los planteamientos finales de la investigación: conclusiones y propuestas. Su división responde a dos factores, uno a la investigación en sí y el otro a la experiencia

obtenida en el desempeño de mis funciones como presidenta del Sistema DIF del municipio de Atlequizayán. Las conclusiones entonces responden a dos tiempos: de carácter general y de carácter específico.

I. EL ESTADO MEXICANO Y LA POLITICA SOCIAL

1.1 Marco conceptual

Dada la concurrencia de varios términos sobre el contenido del presente ámbito de estudio, es conveniente hacer una breve descripción de los mismos a manera de glosario, de tal forma que se posibilite mejor el entendimiento del papel que juega, dentro de la política social del Estado mexicano, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en sus tres ámbitos: federal, estatal y municipal.

1.1.1 Política social

La política social como parte de la política económica, comprende una serie de satisfactores para lograr el bienestar del individuo y su familia, ya sea de manera particular o colectiva. Esto indica que el gobierno proveniente de la voluntad del pueblo tiene, entre sus responsabilidades, la incorporación de los grupos marginados y vulnerables a la vida activa de la sociedad, por lo que la política social puede entenderse como la respuesta del Estado ante las necesidades más apremiantes de personas y familias que viven en desventaja socioeconómica en relación con el desarrollo nacional, regional o local.

“Toda política social se expresa como respuesta programática de un gobierno a cualquiera de las necesidades percibidas en el conjunto de la sociedad, o al menos en un sector considerable de ella. En un sentido más afinado, se realiza cuando la acción gubernamental enfoca directamente la protección diferenciada y específica a los sectores y grupos más necesitados y vulnerables de la sociedad: ancianos, niños, desempleados, enfermos, inválidos. En cualquiera de los casos, la política social y su instrumentación realizan la función reguladora, redistribuidora de la riqueza social propiciadora de los equilibrios alterados por las inevitables desigualdades que se generan en los procesos de interacción individuo y grupos.”¹ Así pues, el Estado como garante del bienestar cumple con su función social.

¹ León, Samuel, Política social y salud, en Las políticas sociales de México en los años noventa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés Editores, 1998, pp. 237 y 238.

La política social entonces se puede definir como la acción estatal de carácter integral, que tiene como fin transformar las condiciones inequitativas prevalecientes en la población, mediante la aplicación de políticas públicas y la dirección de recursos de manera focalizada y selectiva, contribuyendo a fomentar un desarrollo social armónico y equilibrado entre los distintos sectores sociales. Sin duda la recuperación de los marginados es una tarea más compleja en la medida en que se acrecientan los efectos del modelo económico neoliberal y de la globalización.

1.1.2 Desarrollo social

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera que el desarrollo social es "... parte fundamental [de la política económica] para garantizar el mejoramiento de la vida de toda persona".² Este se hace realidad con la realización de acciones y servicios estatales de educación, salud, planificación familiar, vivienda y saneamiento, y con la implementación de programas específicos para la integración de los aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales. En este sentido, el gobierno mexicano mediante la Secretaría de Desarrollo Social encausa de manera integral distintos programas al desarrollo social, poniendo atención prioritaria a los colectivos que viven en condiciones de pobreza extrema, un ejemplo de ello pueden ser los programas cien por cien y de micro-regiones que focalizan recursos a municipios de altos niveles de marginación.

El desarrollo social es una responsabilidad del Estado para reducir las brechas de desigualdad, para garantizar el acceso al bienestar a los excluidos y para garantizar un equilibrado desarrollo económico, sobre todo en estos tiempos en que el neoliberalismo ha mostrado mayores estragos en la composición social que se desenvuelve en un proceso creciente de globalización. Por ello, en la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 15 de diciembre de 2000, se precisa que:

El desarrollo social exige no sólo actividad económica, sino también una reducción de las desigualdades en la distribución de la riqueza y una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico en el seno de las naciones y entre ellas, con inclusión de la instauración

² <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial>

de un sistema de comercio internacional abierto, equitativo, seguro, no discriminatorio, previsible, transparente, multilateral y reglamentado, el acrecentamiento máximo de las oportunidades y la garantía de la justicia social, así como el reconocimiento de los vínculos entre el desarrollo social y el crecimiento económico.³

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2007-2012, tiene como principio rector el desarrollo humano sustentable, lo que “significa asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones. Significa que es necesario que la economía crezca a un mayor ritmo y sea capaz de generar los empleos que México y los mexicanos demandamos. Una política económica sólida, en las condiciones que ha heredado nuestro país, no sería suficiente para propiciar el desarrollo armónico y pleno de la sociedad, por lo que debe complementarse con una estrategia eficaz de superación de la pobreza y la marginación”⁴. Estrategia que contempla en el cumplimiento de sus objetivos una política de desarrollo social incluyente y democrática, ya que la participación de los amplios grupos en pobreza es un elemento esencial dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Social.

1.1.3 Seguridad social

La seguridad social, es un “... derecho de todos los trabajadores mexicanos y sus familias consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [y] representa un compromiso del Estado, como ente garante y de la sociedad entre sí, precisamente como una expresión humana de solidaridad en el ocaso de la vida productiva, o ante una eventualidad que limite el desarrollo de las capacidades laborales de una persona y que le impidan valerse por si misma.”⁵ Bajo este criterio, el Estado mexicano instituyó como pilares de la seguridad social el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

³ <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial2000>

⁴ Programa Nacional de Desarrollo Social 2007-2012, Secretaría de Desarrollo Social, México, p. 43.

⁵ http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_cmisioneslx/001_ordinarias/038_seguridad_social/001_presentación. Consultado el 19 de febrero de 2008.

“El sistema de seguridad social constituye [entonces para el Estado] un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia, tales como una atención sistemática de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro, y el financiamiento de guarderías en apoyo de las madres trabajadoras.”⁶

La ley actual del Seguro Social, señala en sus artículos 2, 3 y 4 respecto de la seguridad social lo siguiente:

Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Artículo 3. La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.

Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

En la Ley del ISSSTE de marzo de 2007, encontramos en su artículo 2 que:

La seguridad social de los trabajadores comprende:

- I. El régimen obligatorio, y
- II. El régimen voluntario

1.1.4 Asistencia social

En un principio y desde el punto de vista del socorro humano, la iglesia católica y los particulares desarrollaron diversas actividades de caridad, beneficencia y altruismo en apoyo de los pobres y desamparados, acción que posteriormente el Estado fue

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Presidencia de la República, p. 95.

institucionalizando para, de alguna forma, mitigar la desigualdad y la injusticia. En México, por decreto del 2 de febrero de 1861, quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, dándose "...un cambio sustancial a las acciones asistenciales, pasando estas del altruismo a un concepto más integral de beneficencia pública como una acción de gobierno."⁷

Es así como se legitima la participación y dirección del Estado mexicano en la materia, para lo cual va creando instituciones y formalizando una serie de principios que culminan con la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social del 9 de enero de 1986, donde en su artículo 3 se señala qué debe entenderse por asistencia social al:

conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Esa conceptualización fue adicionada en la Ley de Asistencia Social de septiembre de 2004 que abrogó la anterior y cuyo párrafo segundo del artículo 3, precisa:

La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

1.1.5 Justicia social

En relación con la justicia social, se suscita una confrontación teórica entre quienes señalan que justicia social corresponde a una visión meramente cristiana que tiene que ver con el individuo más que con la colectividad, ya que responde a valores internos de la persona; es decir, es una virtud: hago el bien o hago el mal, y quienes afirman que la justicia social es algo más que un ideal a que aspira la sociedad, donde haya equidad y se atienda al bien común, entendiéndola entonces como "... un imperativo ético, político y

⁷ La asistencia social municipal, Guía técnica 15, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Pública, México, junio de 1987, p. 2.

jurídico del Estado, además [de] un deber moral de los ciudadanos.”⁸ Lo anterior implica el uso del poder público que presiona sobre los diversos actores sociales para obtener el fin último de la política social: la justicia social.

La idea de justicia social comprende, entre otros factores: principios, normas, compromisos, toma de decisiones, programas, destino de recursos, oportunidades, todo ello con un enfoque redistributivo y de carácter permanente, ya sea en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, comunicaciones y transportes, servicios públicos o en el aspecto productivo para generar empleo y contribuir al mejoramiento del ingreso familiar. Desde esta perspectiva, la justicia social implica tener lo justo, lo que a cada individuo le corresponde como parte de su derecho a una vida digna.

En nuestra realidad, la justicia social está muy lejos de alcanzarse, aunque el propio gobierno esté ejecutando diversos programas que tienen por objeto aminorar los efectos de esa política económica que ha propiciado que los ricos sean más ricos y los pobres más pobres. Se reconoce que hay más 42.6 millones de mexicanos en condiciones de pobreza, los que cuentan con pocas posibilidades de acceder a mejores niveles de bienestar, debido a que el Estado no está creando los medios locales y regionales para impulsar polos de desarrollo que propicien empleo, arraigo y progreso, disminuyendo de esta forma las corrientes migratorias hacia los Estados Unidos de Norteamérica, que afectan la frágil economía rural y la integración de las familias. Así pues, la acción estatal es poco productiva porque no se han alcanzado los imperativos del bienestar social.⁹

Cabe hacer notar que la ONU constituyó, a partir de 2008, el 20 de febrero de cada año, como el día internacional de la justicia social, destacando con ello la importancia del tema que habrán de atender los 190 miembros, según los pronunciamientos planteados en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, realizada en 1995 en la ciudad de Copenhague.

⁸ <http://www.ejournal.unam.mx/rca/211/RCA21105>

⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 1998, p. 42.

1.2 La política social del Estado mexicano: del Liberalismo al Neoliberalismo

1.2.1 El Estado surgido de la independencia.

El Estado, entendido como una organización política que de manera consciente cumple fines para “la conservación, la perpetuación y el mejoramiento de la posibilidad misma de la convivencia”¹⁰ social, tiene, entre otras responsabilidades de su naturaleza, la obligación de procurar el bienestar social de quienes forman la población, dando atención dirigida a los grupos marginados económica y socialmente, cumpliendo así “los principios que orientan, hacia los fines genéricos, al Estado de Derecho [o moderno]: igualdad de todos los hombres, generalidad de la norma, justicia y seguridad.”¹¹

Haciendo memoria de las condiciones por las que atravesó el frágil Estado mexicano surgido de la independencia y cuyas características correspondían al liberalismo que consideraba al hombre como el centro de la sociedad, nos encontramos que ese Estado envuelto en un largo periodo de inestabilidad política provocada por las continuas luchas entre conservadores y liberales, así como por la bancarrota de su hacienda y la intromisión constante y sistemática del clero, durante 1821 y 1853 prácticamente no hizo nada respecto de la asistencia social, quedando los servicios de hospitales y establecimientos de beneficencia en manos de la iglesia, tal como se venía haciendo desde épocas de la Colonia, donde el poder clerical era determinante y subyugaba toda autoridad civil a la voluntad religiosa, suerte que de alguna forma trató de enmendar la Constitución de la Monarquía Española de 1812, dándole a las diputaciones provinciales¹² y a los ayuntamientos facultades para cuidar que las escuelas de las primeras letras, los hospicios, hospitales, establecimientos piadosos y de beneficencia, cumplieran

¹⁰ López Portillo y Pacheco, Génesis y teoría general del Estado moderno, México, IEPES-PRI, 1976, p. 691. Al respecto también señala que “Esos son los fines genéricos del Estado, en los que se identifica con las organizaciones políticas de todos los tiempos y de todos los lugares.

¹¹ Ibid, p. 692.

¹² Según Nettie Lee Benson “La Diputación provincial fue la institución más interesante entre las establecidas por la Constitución española de 1812, desde el punto de vista del papel que representó en la evolución del Estado federal mexicano.” Así mismo considera que bien puede dársele la paternidad de dicha institución a Miguel Ramos Arizpe, el padre del federalismo en México. La diputación provincial y el federalismo mexicano, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, Serie Estudios Parlamentarios 1, 1980, pp. 11 y 21.

con las reglas que se establecieran, atribución poco atendida en la Nueva España, debido a los estragos de la guerra de independencia.

No obstante esa situación, después de haber sido declarada la independencia el 28 de septiembre de 1821, los constituyentes, entre otras cosas de trascendencia, previeron en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, dentro de las facultades del poder legislativo, la de dar leyes y decretos para “conservar la paz y el orden público en el interior de la federación, y promover su ilustración y prosperidad general” (Art. 13, fracción II) y las cuales se extendieron en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del mismo año, según se puede constatar en la fracción I del artículo 50 que trataba de las facultades exclusivas del Congreso General:

Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

Como es de observarse, el Estado reconocía su responsabilidad en materia educativa, aunque su estrechez económica y la continua alternancia de grupos con distinta visión, no le permitía llevar la dirección de un proyecto definitivo. Sin embargo, “Tanto los liberales como los conservadores concordaban en la necesidad de abrir la escuela primaria al ‘pueblo entero’, y también en que bajo este término se atendieran tan sólo a los mestizos habitantes de las ciudades, y se excluyera a los indígenas, las masas rurales (el 80% de la población) y los pobres de las ciudades. Pero los conservadores, en su mayoría, querían conservar las viejas formas de educación bajo el control de la Iglesia Católica, mientras que los liberales querían conformar una educación pública desligada de la Iglesia y formadora de ciudadanos.”¹³

Sin embargo y pese a las consideraciones que sobre la ilustración del pueblo hacía la Constitución de 1824, por más de tres décadas las diferentes administraciones que se sucedieron en el poder nacional, nada más contemplaron a las secretarías de Relaciones Exteriores e

¹³ Brachet-Márquez, Viviane, El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000), El Colegio de México....., pp. 3 y 4.

Interiores; de Justicia; de Guerra y Marina, y de Hacienda, quedando, como ya indicamos arriba, las tareas educativas y de salud bajo el inmenso poder eclesiástico. En estas circunstancias tampoco sirvieron las disposiciones contempladas en Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, de corte conservador y de corta vigencia, las cuales facultaban a las juntas departamentales en que se habían convertido los congresos estatales, a dictar todas las normas necesarias para la conservación y mejoramiento de los establecimientos de instrucción y de beneficencia pública, mientras que los ayuntamientos, de acuerdo con el artículo 25 de la Sexta Ley, tendrían a su cargo:

La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común...

Siguiendo el tiempo, en 1843 dentro de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, igualmente de corte conservador, se instituye como complemento de la organización del ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, lo relacionado con la Instrucción Pública e Industria y es hasta diez años después cuando se hace realidad ese esquema, siendo aportación a la administración pública federal de la onceava y última presidencia de Antonio López de Santa Anna (1853-1855). Los inmediatos mandatarios volvieron a dejar de lado esa importante área aunque la educación y la beneficencia siguieron siendo asuntos de mucho interés. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de manera más restringida que su antecesor ordenamiento conservador, le confirieron, ya no al poder legislativo, sino a los gobernadores de los departamentos en que se habían convertido los estados y que por consiguiente fueron meramente ejecutivas, la facultad de “Conceder permisos para el establecimiento de asociaciones públicas literarias, o de beneficencia, y revisar sus reglamentos, reformando en ellos cuanto fuere contrario a las leyes o al orden público.¹⁴ Para nuestro trabajo de investigación, vale la pena resaltar el contenido de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, ya que además de declarar que la enseñanza es libre en su artículo tres,

¹⁴ Artículo 142, fracción XI de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en Leyes Fundamentales de México, Tena Ramírez, Felipe, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 429.

trató por primera vez de los derechos del hombre, manifestando lo siguiente en su artículo uno:

El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Sin duda ese preámbulo fue un antecedente imperativo para la decisión final de los liberales encabezados por don Benito Juárez. Había que sacar al clero de los asuntos públicos y evitar su insistente promoción de la inestabilidad social y política al lado de los conservadores. Al respecto las leyes de reforma fueron contundentes y entre ellas el decreto del 2 de febrero de 1861, por medio del cual quedaron secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia, administrados por autoridades o corporaciones eclesiásticas, quedando el gobierno de la “Unión” a cargo de los correspondientes al Distrito Federal y los ubicados en los estados “bajo la inspección de los gobiernos respectivos”. Así, el Estado mexicano, se cimentó como el garante de las aspiraciones de la sociedad, pues no sólo distinguía su misión social, sino fortalecía su existencia, pese a los ataques de que fue objeto. La promoción de los conservadores y del clero a favor de sus fueros y privilegios no cesó, de tal suerte que con el tiempo consiguieron traer a Maximiliano de Habsburgo como emperador, aunque por sus ideas liberales les favoreció con remilgos, lo cual quedó claro en el título XV del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, donde se volvieron a reconocer las garantías individuales:

Art. 58. El Gobierno del Emperador garantiza a todos los habitantes del Imperio, conforme a las previsiones de las leyes respectivas;
La igualdad ante la ley;
La seguridad personal;
La propiedad;
El ejercicio de su culto;
La libertad de publicar sus opiniones.

El emperador Maximiliano (1864-1867) según el artículo 5º del Estatuto, gobernaría por medio de un ministerio compuesto por nueve departamentos ministeriales, dentro de los cuales se volvía a mencionar el de Instrucción Pública y Cultos que vendría a ocupar el hueco dejado en la estructura administrativa del gobierno de Juárez, incluyendo la parte itinerante, ya que sólo contempló las

secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia Fomento, Guerra y Marina y Hacienda. A la llegada de Sebastián Lerdo de Tejada a la presidencia de la república, se volvió a integrar a la secretaría de Justicia la parte de Instrucción Pública (1872-1876) mas esa área tan importante en el desarrollo del país, fue suprimida durante la primera administración de Porfirio Díaz y retomada en 1884 cuando llega nuevamente al poder para quedarse hasta 1911. Esa dependencia fue denominada como ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905 siendo su titular Justo Sierra y cuya vigencia continuaría pero sin los términos de bellas artes hasta que se creó la Secretaría de Educación Pública en el gobierno de Álvaro Obregón.

Aparentemente el Estado mexicano hacía todo por asegurar su intervención en las actividades sociales; sin embargo, las preferencias eran para los acaudalados y su descendencia, destacando por supuesto el clero y los terratenientes que se vieron fortalecidos durante el porfiriato, en cuyo periodo “los pobres tenían la culpa de su pobreza, por perezosos y llenos de vicios, y los obreros se volverían iguales si se les pagaran los aumentos que reclamaban. Por consiguiente no había ninguna obligación moral de aliviar la injusticia social por medio de la caridad individual, y menos por las políticas distribuidoras.”¹⁵. El Estado todavía no asumía todo su poder porque la iglesia continuaba manipulando acciones vitales para el desarrollo de un país destrozado y dividido: la educación y la salud. El clero seguía empeñado en intervenir en los asuntos públicos sin ningún recato, las leyes de reforma eran simplemente normas de papel que en casi nada les había diezmado su poder. Ante esa osadía clerical, se dirigió uno de los puntos del reconocido Programa del Partido Liberal Mexicano del 1 de julio de 1906: “restricciones a los abusos del clero católico”, que tenía a los templos como negocios mercantiles y muy soberbio regenteaba las escuelas.

1.2.2 Los derechos sociales de la Constitución de 1917 y las primeras acciones estatales

¹⁵ Brachet-Márquez, Viviane, op. cit. p. 6

Los ideales de la Revolución mexicana,¹⁶ de una forma o de otra, fueron acogidos por los constituyentes de Querétaro y después de serios y largos debates, pasaron a formar parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual con un gran número de reformas sigue vigente hasta nuestros días. Dicho ordenamiento constitucional fue promulgado el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro y con ello “se otorgaron amplias facultades al Estado para intervenir en prácticamente todos los espacios del desarrollo, incluyendo la posibilidad de limitar o cancelar los derechos individuales de propiedad, por motivos ‘de utilidad pública’, y la libertad de empresa, cuando ‘ataquen derechos de terceros’ u ‘ofendan los derechos de la sociedad’”.¹⁷ Al principio, la convocatoria del movimiento era para evitar una reelección más de Porfirio Díaz y de paso decapitar los privilegios de la burguesía rural y urbana, incluyendo al clero, pero la decidida participación del pueblo le dio el contenido social que asume la Constitución. “Desde la perspectiva de la política social, la primera definición sobresaliente del texto constitucional es la inclusión de un conjunto de derechos sociales plasmados en los artículos 3,4 y 123, a los cuales habría que añadir, por su espíritu, el artículo 27.”¹⁸ Efectivamente estos artículos sientan las bases a la conformación posterior del Estado de bienestar.

La lucha por la intervención del Estado como rector de las acciones capitales para el desarrollo social y económico del país, al menos en lo formal, quedaban establecidas en la citada Constitución que, por cierto, resultó ser la más avanzada del mundo en cuanto a su contenido social; sin embargo, su debilidad organizativa y financiera, su atención a prioridades políticas y la poca difusión de las políticas de bienestar dejaron para tiempos posteriores la asunción de su compromiso. No obstante y como ya lo vimos en el punto anterior, la educación laica fue punto no olvidado en las tareas de gobierno, pues aumentaron paulatinamente las escuelas públicas y de manera casi obligada hubo ingerencia, aunque

¹⁶ “El término ‘Revolución mexicana’ se referirá a los acontecimientos que empezaron el 20 de noviembre de 1910, fecha prevista por Madero para el movimiento armado y que culminó con la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1917.” Precursores intelectuales de la revolución mexicana, Cockcroft, James D. México, Siglo XXI editores, 1979, p. 10.

¹⁷ Ordoñez Barba, Gerardo Manuel, La política social y el combate a la pobreza en México, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 39.

¹⁸ Laurel, Asa Cristina, Mexicanos en defensa de la salud y la seguridad social Cómo garantizar y ampliar tus conquistas históricas, México, Editorial Planeta Mexicana, S. A. de C. V. 2001, p. 19

precaria, en la salud general, debido a los estragos que causaron en la población las epidemias de inicios del siglo XX.

Así tenemos que en materia educativa, el artículo tercero ratificó la rectoría estatal al evitar definitivamente que la iglesia tuviera ingerencia en la instrucción primaria, pero dejando abierta la posibilidad de que los particulares pudieran impartirla, incluso hasta nivel superior. De esta forma “la nueva Constitución hizo suyos algunos postulados de la de 1857 acerca de la enseñanza, los relativos a su carácter gratuito, laico y obligatorio y el de la intervención del Estado en la enseñanza privada.”¹⁹ Por su parte el artículo 73 le otorgó facultades al Congreso de la Unión para legislar en bien de la salubridad general del país, creando para tal fin el Consejo de Salubridad General con dependencia directa del presidente de la república, determinación que por cierto todavía se conserva hasta nuestros días; así mismo, obligó la integración del Departamento de Salubridad dentro de la escasa administración pública, el cual dictaría “disposiciones ejecutivas” que serían obedecidas por las autoridades administrativas del país; es decir, de la federación, de los estados y de los municipios.

A esas dos responsabilidades que fueron piedras angulares en el proceso de construcción del Estado benefactor, se sumaron otras igualmente de carácter intervencionista y de rectoría. Por el artículo 27 se le atribuyó a la nación la propiedad de los recursos tierra y agua y el derecho de transmitir su dominio a los particulares, creando así la propiedad privada y por ende la propiedad social: ejidal y comunal, con lo cual se reconocía constitucionalmente la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, promulgada en Veracruz por Carranza; de esta forma el Estado buscaría “una distribución equitativa de la riqueza pública.”²⁰ Para ello, el artículo 123, también le atribuía la facultad de fungir como árbitro en las relaciones obrero-patronales, “conciliando” los intereses de los patrones y las exigencias de los obreros que en tiempos anteriores no tenían derecho a sindicalizarse ni a estallar huelgas. Todo lo conciliado,

¹⁹ Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, De las garantías individuales, Artículo 3°. Constitucional, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Cuaderno número 6, 1990, p. 33.

²⁰ Al respecto ver el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos original. Su contenido inicial da pie a un Estado progresivamente más intervencionista en los asuntos económicos y sociales, sobre todo si también consideramos las atribuciones que se le dan como árbitro en las relaciones laborales de los factores de la producción, las cuales se consignaron en el artículo 123.

como siempre ha sucedido, era a favor de los inversionistas, principalmente en minas y textiles. “La clase trabajadora conquistó, a través de la Constitución de 1917, un conjunto de demandas económicas... Tales demandas fueron: la estabilización de salario mínimo; la jornada máxima de trabajo de ocho horas; la higienización de los lugares de trabajo; la prohibición del trabajo nocturno a mujeres y niños, y estableció jurídicamente el derecho a huelga, entre otras.”²¹ No puede pasarse por alto, en el propósito de esta investigación, la protección que le extiende la fracción V de dicho artículo a la madre embarazada y gestante:

Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

De esa manera “la Constitución de 1917 que finalmente fue aprobada por la asamblea constitucional convocada en Querétaro, después de una reñida negociación entre la facción liberal encabezada por Carranza y la reformista que seguía a Obregón, es un documento crucial en la historia de la creación del EB [Estado Benefactor], el primero desde la Revolución francesa en definir la responsabilidad del Estado por atenuar la desigualdad social: en materia de reparto de tierras, de reglamentación de la relación entre capital y trabajo, de seguridad social (incluyendo salud), de educación (gratuita, laica y obligatoria), y de vivienda popular.”²² Sin embargo, se sucedieron circunstancias políticas inmediatas que poco ayudaron a la cristalización de esos ideales que los gobiernos posrevolucionarios trataron de llevar a buen destino aunque con resultados muy cortos: la desigualdad social siguió y sigue su marcha ascendente.

Los dictados constitucionales sobre aspectos sociales y económicos obligaron a Venustiano Carranza a iniciar el reparto de tierras y promover la organización de los obreros, a mantener activo el

²¹ Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, Del trabajo y de la previsión social, Artículo 123, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Cuaderno número 24, p. 52.

²² Brachet-Márquez, Viviane, op. cit. p. 10

Departamento de Instrucción Pública que tan sólo atendía las causas educativas del Distrito Federal y de los territorios federales y en esa determinación creó, en mayo de 1917, el Departamento Universitario, con el propósito de estimular las actividades de la Universidad Nacional, oficialmente refundada como tal en 1910 durante los estertores del porfiriato. Así mismo, en el propio mes de mayo de 1917 constituyó el Departamento de Salubridad, antecedente de la Secretaría de Salubridad, y para noviembre del mismo año, se integraban las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje de jurisdicción estatal para atender los conflictos laborales y cuyas funciones y competencias fueron rebasadas, originando la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y de las Juntas Regionales de Conciliación, hasta que en 1931 el presidente de la república Pascual Ortiz Rubio expidiera la Ley Federal del Trabajo. El Estado avanzaba inexorablemente en la conducción de los asuntos públicos que antes monopolizaba la iglesia o se dejaban a los intereses del más fuerte, acentuaba su presencia en las relaciones de capital y trabajo, ya no las dejaba a la “buena voluntad” de los inversionistas y, por consecuencia, intervenía más en la procuración del mejoramiento social.

En estos términos, el Estado posrevolucionario, fue cuesta arriba en su formación intervencionista y paternalista, fortaleciendo paso a paso el aparato administrativo. Consolidó su presencia en materia educativa al crear la Secretaría de Educación Pública por decreto de Álvaro Obregón de fecha 25 de septiembre de 1921, en lugar del Despacho de Instrucción Pública, a fin de que se establecieran lineamientos nacionales a los cuales debían someterse todas las autoridades de la república. Su fundación obedeció a la férrea campaña del rector de la Universidad Nacional y jefe del Departamento Universitario, don José Vasconcelos. También fue ejerciendo una mayor tutela en el campo de la salud y la asistencia social al focalizar a lo público, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, las facultades del Departamento de Salubridad que se llamaría Departamento de Salubridad Pública y con ello se creaba, como otro instrumento social, el Departamento de Asistencia Pública para dar atención médica y procurar la alimentación de niños y sectores marginados, mientras quedaba suspendida la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, reconocida así por decreto de Adolfo de la Huerta del 7 de julio de 1920. En cuanto a la acción estatal en materia laboral y pese a los vaivenes políticos de la

fecha, en junio de 1920, por órdenes de Adolfo de la Huerta, se adicionó al despacho de Industria y Comercio la parte de Trabajo, organización que fue ratificada por los siguientes presidentes de la República hasta convertirse en Departamento del Trabajo a finales de 1934 y terminar como Secretaría del Trabajo y Previsión Social con Manuel Ávila Camacho.

1.3 El Estado benefactor y las instituciones para el desarrollo social

1.3.1 Marco de referencia de la política social del Estado benefactor

El Estado benefactor o de bienestar “surge como una necesidad para contrarrestar el exacerbado crecimiento de las desigualdades sociales que trajo consigo [el capitalismo con] la apertura comercial o el libre mercado, en donde los entes que sobreviven son los poderosos, los grandes empresarios y comerciantes, que presentan como estigma la ganancia, el lucro, la competencia desigual, en detrimento total de la visión o carácter social.”²³ Su idea era proteger a los grupos sociales que se quedaban a la zaga, darles seguridad y bienestar, persiguiendo con ello, no la igualdad sino atemperar los estragos. En México, a partir de la década de los cuarenta inicia su ascenso la política social del Estado, obligándose a crear diversas instituciones de auxilio, unas bajo el esquema de corresponsabilidad tripartita como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la mayoría a cargo de las finanzas públicas federales.

No cabe duda que “a partir de los 1940s y hasta mediados de los 1970s, la población objetivo para el EB que se iba desarrollando sería el obrero (en tanto organizado y controlado por la CTM), y generalmente la población urbana.”²⁴ Ya aparecían los primeros beneficiarios del sistema corporativo, pues los campesinos aunque no beneficiados en su seguridad social, también fueron agremiados por imposición del Estado a la Confederación Nacional Campesina (CNC) que desde entonces representaba el sector agrario del Partido

²³ Portilla Marcial, Octavio Carlos, Política social: del Estado bienestar al Estado neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación, en Revista Espacios Públicos, agosto de 2005, volumen 8, número 016, Universidad Autónoma del Estado de México, p.104. espapubs@politicas.uaemex.mx

²⁴ Brachet-Márquez, Viviane, op. cit. p. 13

oficial, constituido en 1929 por la inspiración de Plutarco Elías Calles para institucionalizar la lucha por el poder en lugar de las armas.

Con anterioridad a la presidencia de Ávila Camacho, se habían hilvanado acciones tendientes a acentuar la intervención del Estado en la economía, principalmente con Lázaro Cárdenas, considerado como enemigo del capitalismo, sobre todo con sus ideas socialistas llevadas a la Constitución para conducir la educación. Mediante el aceleramiento cardenista de la reforma agraria²⁵ se crearon las condiciones básicas para la industrialización, constituyéndose el Instituto Politécnico Nacional con miras a ello. Así mismo, se corporativizó a campesinos y obreros para su mejor control y dirección según las necesidades del Estado; se continuó la construcción de carreteras y nuevas vías férreas; se construyeron obras hidráulicas y se creó la Comisión Nacional de Electricidad para electrificar al país y favorecer la industria. En fin, el Estado protector y paternalista tenía un amplio panorama por recorrer hasta la década de los setenta.

Como se señaló en el punto anterior, el Estado surgido de la Revolución Mexicana fue asumiendo paulatinamente acciones para atender su responsabilidad social, creando, en primera instancia, las dependencias encargadas de la educación y de la salud y después las áreas administrativas necesarias para regular su arbitraje en las relaciones laborales y en los problemas agrarios. En ese sistema intervencionista con clara tendencia al Estado de bienestar, también constituyó varias instituciones más para atender el desarrollo social de la población de manera integral y las cuales aumentaron el espectro de la política social de los gobiernos posrevolucionarios.

1.3.2 Instituciones para la seguridad social

Si bien es cierto que el Estado fue teniendo más ingerencia en la rectoría de la educación y de la salud, no podía pasar por alto un factor importante para asegurar la mano de obra en condiciones productivas que demandaba la industrialización del país y de paso

²⁵ “La reforma agraria que el Estado llevó a cabo también tuvo funciones de manipulación y control de las masas de ejidatarios y jornaleros agrícolas.” Anguiano, Arturo, El impulso al capitalismo, en Cien años de lucha de clases en México 1876-1976, Tomo 2, México, Textos Universitarios, Ediciones Quinto Sol, S. A., p. 109.

darle respuesta a las demandas obreras que no se conformaban con las mutualidades que normalmente eran pequeñas y no respondían a sus necesidades de salubridad. Se creaba entonces el IMSS (19 de enero de 1943) y se cumplía con el mandato del artículo 123 constitucional²⁶, en cuanto a la seguridad social de los trabajadores contratados por particulares. Con ello también el presidente Ávila Camacho cumplía con su compromiso de establecer la seguridad social para los trabajadores, sobreponiéndose a la "... fuerte oposición de grupos patronales y aun de algunas agrupaciones [laborales] que, mal orientadas, consideraban que el establecimiento del seguro social lesionaba sus intereses. Esta oposición culminó en los motines habidos en el Zócalo, y aún en hechos sangrientos, [pero] que no fueron obstáculo para que se mantuviera la firme decisión presidencial."²⁷

El IMSS asumía compromisos de atención y previsión social, derivados de las relaciones laborales entre patrones y trabajadores con la participación del Estado, en su calidad de árbitro y garante del equilibrio entre los actores de la producción, lo que indicaba que su carácter de organismo descentralizado era tripartito; es decir que su conformación económica dependería de las aportaciones patronales, de los trabajadores y del Estado, quedando por consiguiente su administración a cargo del gobierno en turno. Su evolución fue positiva para el Estado benefactor que propició su crecimiento y distribución estratégica según avanzaba la industrialización y el sector servicios en el país. Gracias al Programa IMSS-COPLAMAR amplió su cobertura con ramificaciones hasta los municipios marginados y lejanos. Por ejemplo, en municipios de la sierra norte de Puebla existen Unidades Rurales IMSS-COPLAMAR (ahora IMSS-Oportunidades) dando los servicios básicos de salud a la población abierta.

Así mismo y con el propósito de atender la seguridad social de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales, se adicionó el

²⁶ El IMSS se creó por disposición del artículo 5 de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, correspondiendo de esta forma a las reformas promovidas a iniciativa del presidente Emilio Portes Gil a la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, quedando: Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

²⁷ Enciclopedia de México, Tomo I, México, Enciclopedia de México, S. A. 1978, p. 507.

apartado B al artículo 123 constitucional el 5 de diciembre de 1960, para legalizar el funcionamiento del ISSSTE, también como organismo descentralizado y de carácter tripartito. Esta institución se creó por Ley publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1959 y “Tuvo como antecedente la Dirección de Pensiones Civiles, establecida [por el gobierno de Plutarco Elías Calles] el 12 de agosto de 1925, que sólo proporcionaba a los empleados públicos la jubilación, los protegía durante la vejez y les otorgaba préstamos a corto plazo e hipotecarios.”²⁸

El ISSSTE poco a poco fue creando una red nacional para atender principalmente a trabajadores de la federación que prestaban sus servicios en las representaciones estatales, entre ellos los profesores. Como el ordenamiento de su constitución no limitaba su cobertura, se fueron agregando estados y municipios. Los servicios del ISSSTE iban más allá del cuidado de la salud de los beneficiarios, pues también hacía préstamos de corto plazo y entraba de lleno al rubro de la vivienda con el FOVISSSTE. En ello igualmente participaba el Seguro Social a través del INFONAVIT. Como se puede observar ambos organismos de seguridad social dirigieron su atención a sus derechohabientes, dejando a la población abierta bajo las posibilidades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que por igual se extendió a los estados e incluso a los lugares más desprotegidos del territorio nacional, mediante las casas de salud.

Casi de manera contigua a la creación del IMSS, el Estado benefactor mexicano, constituía el Instituto Nacional de Cardiología, según el decreto del 23 de junio de 1943, primero de su género a nivel mundial dice su historia. Su objeto social consistió en dar atención médica a los enfermos cardiacos y vasculares indigentes o económicamente débiles, sin dejar de atender a personas con recursos económicos mediante el pago de cuotas reglamentadas. Así mismo, para otorgar ayuda social en beneficio de los cardiacos indigentes, incluyendo su reeducación y rehabilitación y realizar la investigación científica sobre el tema.

Otro evento más de la responsabilidad social estatal en favor de los pobres o no beneficiarios de los servicios del IMSS e ISSSTE, se dio con la creación, por decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de

²⁸ Enciclopedia de México, Tomo VII, México, Enciclopedia de México, S. A., 1978, p. 239.

diciembre de 1950, del Instituto Mexicano de Cancerología, que también tenía como fines: la atención de manera especializada de enfermos de cáncer, con preferencia a los indigentes o débiles económicamente y atendiendo a los pudientes con el consiguiente pago de cuotas de recuperación, también fijadas de acuerdo a los estudios socioeconómicos. Adicionalmente daría medicamentos de ayuda social en beneficio de los enfermos y realizaría las investigaciones científicas para hacerle frente a dicho mal, cada vez más recurrente.

Finalmente, la política social del Estado intervencionista y promotor, con el fin de fortalecer las funciones del Hospital de Enfermedades de la Nutrición, decretado el 1 de diciembre de 1944 como una institución de asistencia social, se dio lugar al Instituto Nacional de la Nutrición (1 de enero de 1958) que también vino a formar parte de ese principio de solidaridad del Estado con los marginados. Con este organismo, se pretende atender enfermedades derivadas de la desnutrición, preferentemente a indigentes o económicamente débiles y atendiendo, como en los dos casos anteriores, a personas pudientes a cambio del pago de cuotas aplicadas de manera proporcional a su condición socioeconómica.

Como la vivienda era otro elemento del bienestar social que el Estado estaba dispuesto a darle a los trabajadores como prestación alcanzable, las negociaciones por incrementos salariales fueron por ese camino y el gobierno, muy al estilo populista del presidente Luís Echeverría, respondió con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), según la ley publicada en el Diario Oficial del 24 de abril de 1972 y el cual tuvo un carácter tripartito, con la obligación patronal de inscribirse y de aportar el 5% del salario de sus trabajadores que debían tener inscritos. Desde sus inicios operó un sistema de financiamiento destinado a garantizar el crédito barato y suficiente para que los sujetos del mismo pudieran adquirir en propiedad su casa o bien construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones y en último caso pagar adeudos contraídos por los motivos expuestos, sin dejar de financiar programas constructivos de vivienda para ofertarlas a los trabajadores.²⁹

²⁹ Enciclopedia de México, Tomo VII, p. 251.

Con igual propósito se constituyó posteriormente el Fondo de la Vivienda como órgano desconcentrado del ISSSTE y el cual comúnmente se denomina FOVISSSTE. Para ello se reformaron el apartado B del artículo 123 constitucional con fecha 10 de noviembre de 1972 y el 28 del mismo mes y año la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. A partir de dichas reformas constitucionales el Estado se obligó a crear “un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.”³⁰

Indudablemente el INFONAVIT y el FOVISSSTE constituyeron el eje de la vivienda en el país, sin dejar de lado lo poco o mucho que representó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) de menor envergadura que los anteriores pero con unidades habitacionales en todo el país, principalmente en la ciudad de México y municipios aledaños.

1.3.3 Tareas reguladoras de la CONASUPO y otros apoyos institucionales

La añeja desigualdad social se acentuó más con el desarrollo estabilizador. Amplios grupos de la creciente población sufrían las inequidades de ese proceso de industrialización demasiado favorecido por la política económica del Estado de bienestar: Los campesinos definitivamente quedaban fuera de toda posibilidad de la seguridad social y los obreros, como aliados del sistema, obtenían algunas minucias que no satisfacían sus necesidades familiares. “A los pobres rurales se sumaban ahora (sic) el creciente número de los nuevos pobres urbanos recién emigrados del campo, expulsados por las presiones económicas y un crecimiento demográfico que prácticamente había anulado los efectos benéficos del reparto agrario.”³¹ La pobreza campeaba como maldición y el gobierno autoritario buscaba medidas para no ahondar más en las manifestaciones de inconformidad que finalmente culminaron con

³⁰ Reforma al inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional, del 10 de noviembre de 1972.

³¹ Brachet-Márquez, Viviane, op. cit. p. 17.

la matanza de Tlatelolco (junio de 1968). Entre otras medidas, se buscó controlar los precios de los alimentos básicos y mediante tiendas urbanas y rurales, auspiciadas por los pobres de las ciudades y los campesinos, se intentaba regular el mercado. Con ello, también aparecieron instituciones públicas para asegurar el abasto e incluso el Estado se convertía, de alguna forma, en fabricante de ropa y distribuidor de materiales para la construcción.

Así fue como nació la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) por decreto de Gustavo Díaz Ordaz del 23 de marzo de 1965, con el carácter de organismo público descentralizado y coordinado por la cabeza de sector, la Secretaría de Industria y Comercio y con el objeto de "1. Regular el mercado de las subsistencias populares, a través de la adecuada y eficiente relación entre productor y consumidor, mediante la modernización de las operaciones comerciales y la eliminación de los intermediarios que no actúan con eficiencia y honestidad; y 2. Proteger a los consumidores de escasos recursos y a los productores de bajos ingresos".³² En ese afán el Estado también implantó los precios de garantía de los granos básicos como el maíz y el trigo, entre otros y la CONASUPO creó una red de 9 filiales especializadas, con 32 delegaciones en toda la República y cuyas ramificaciones, incluso, llegaron hasta nivel municipal. Las integradoras de esa magnífica red intervencionista fueron: Distribuidora CONASUPO, S. A. (DICONSA) Almacenes de Ropa CONASUPO, S. A. (ARCONSA) Abastecedora CONASUPO, S. A. (ACONSA) Bodegas Rurales CONASUPO, S. A. (BURUCONSA) Centros Conasupo de Capacitación Campesina, S. A. (CECONCA) Materiales CONASUPO, S. A. (MACONSA) Maíz Industrializado S. A. (MINSA) Trigo Industrializado, S. A. (TRICONSA) y Leche Industrializada (LICONSA)

La CONASUPO, fue un instrumento de la política económica del Estado benefactor, para apoyar a los grupos más desprotegidos de la población y para ello se extendió, con un pesado aparato, en todo el país. Había que darle mercado a los excedentes agrícolas y esa institución se encargaba de comprar a los productores y distribuir a los consumidores. Sin embargo, la política neoliberal obligó al gobierno federal a desmantelarla, mediante un largo proceso de

³²Enciclopedia de México, Tomo III, México, Enciclopedia de México, S. A., 1978, p. 55.

liquidación, que abarcó los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo³³. De esas filiales sólo siguen vigentes LICONSA repartiendo leche pasteurizada a las familias de escasos recursos, principalmente de las zonas urbanas y DICONSA que entrega mercancías a tiendas de carácter rural a menores precios, actividad que cada vez es más incierta. El desabasto en los tendejones es una lamentable realidad. En el Municipio de Atlequizayán, Puebla existen estas tiendas rurales identificadas como CONASUPO pero ya no funcionan.

Por otra parte, también el Estado puso atención en el destino de apoyos a la producción agropecuaria, otorgando financiamiento blando a los campesinos que no eran acreditados por la banca comercial, de tal manera que con ello pudieran mejorarse las condiciones de bienestar de los productores rurales. Primero, lo hizo privilegiando a los ejidatarios, a través del Banco Nacional de Crédito Ejidal creado por ley de 1934 y después de manera integral³⁴ por conducto del Sistema Banrural, compuesto por 13 bancos: Nacional de Crédito Rural, Crédito Rural del Centro, Crédito Rural del Centro Norte, Crédito Rural del Centro Sur, Crédito Rural del Golfo, Crédito Rural del Istmo, Crédito Rural del Noreste, Crédito Rural del Noroeste, Crédito Rural del Norte, Crédito Rural de Occidente, Crédito Rural del Pacífico Norte, Crédito Rural del Pacífico Sur y Crédito Rural Peninsular, todos ellos como instituciones de banca de desarrollo y cada uno con personalidad

³³Como parte del proceso general de reforma de la política económica, el Gobierno decidió en 1989 eliminar progresivamente los precios de garantía, las barreras a la importación y liberar los precios al consumidor de la mayoría de los granos y oleaginosas. Este esquema fue sustituido por precios de concertación integrados a partir de acuerdos entre los productores y los compradores, en donde la intervención de los primeros permitía incorporar, aunque de forma marginal, la variable de costos de producción. [Esas acciones del Estado fueron influenciando la progresiva desaparición de la CONASUPO y dando pie al libre mercado, según los planteamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que culminarían con la firma del Tratado de Libre Comercio, suscrito por México, Estados Unidos y Canadá] Gascón Mercado, José, La Intervención del Estado en la Comercialización Agropecuaria: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont8/leer4.htm#dip>

³⁴Según el artículo 6 de la Ley General de Crédito Rural, del 27 de diciembre de 1975: Quedará a cargo del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. y de los Bancos Regionales de Crédito Rural, el financiamiento de la producción primaria agropecuaria y de las actividades complementarias de beneficio, conservación, almacenaje, transportación, industrialización y comercialización que estén directamente relacionadas con la producción agropecuaria y que lleven a cabo los productores acreditados. Así como el financiamiento de las actividades agroindustriales, y en general la transformación de la producción agropecuaria cuando constituya la actividad principal de los sujetos de crédito.

jurídica y patrimonio propios. Además para el caso de siniestros que causaran la pérdida de las cosechas se constituyó la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. (ANAGSA)

Al igual que en el caso del sistema CONASUPO, el sistema BANRURAL fue desmantelado para darle paso al mercado como la fuente principal de regulación, creando en su lugar otras instituciones con una focalización más estrecha y con mayores requisitos para acceder tanto al crédito como al seguro: agricultura con márgenes de rentabilidad, proyectos agropecuarios viables y factibles, entre otros.

1.3.4 Un esbozo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Vale la pena hacer un poco de historia sobre la Lotería Nacional que no siempre ha estado en condiciones de atender su objeto social, debido a factores ajenos a su propio funcionamiento. Esta institución de beneficencia pública tiene sus orígenes en la época de la Colonia (1770) conocida con el nombre de “Real Lotería General de la Nueva España”. Desde sus inicios aportó recursos a la noble labor de ayudar a los pobres y desamparados. “El primer sorteo de la Real Lotería General de la Nueva España se llevó a cabo el 13 de mayo de 1771, y 10 años después el Virrey Don Martín de Mayorga otorgó la primera aportación para la beneficencia pública, canalizándola al Hospicio de Pobres.”³⁵ Como consecuencia de las ganancias la práctica se generalizó en conventos, colegios y parroquias, de tal suerte que con posterioridad se fundó la Lotería Auxiliar para Obras Públicas, mediante la cual fue posible concluir el Alcázar de Chapultepec y el Santuario de la Virgen de Guadalupe, así como el remozamiento del Paseo de la Verónica hoy conocido como Avenida Melchor Ocampo.

Más después la lotería sirvió a los intereses de la Corona Española que por conducto del virrey Félix María Calleja, obligaba a las provincias a que, igualmente, tuvieran su lotería, con el fin de recabar recursos para combatir a la insurgencia y de esta forma evitarle erogaciones al rey que por el contrario y con insistencia demandaba las aportaciones de la “América septentrional” como le llamara José María Morelos y Pavón. Con la independencia y

³⁵ www.loterianacional.gob.mx

estando como primer emperador de México Agustín de Iturbide, tuvo el nombre de Dirección General de Renta de Lotería del Imperio de México y más tarde se fusionó a la Academia de Bellas Artes de San Carlos llamándose por consiguiente Lotería de San Carlos. Las ganancias permitieron apoyar a la gente pobre de las zonas urbanas y con ciertas limitaciones atender las múltiples necesidades de los habitantes del campo. Aunque Juárez suspendió todo juego de lotería como muchos años después lo hiciera Carranza, Lerdo la permitió y durante el porfiriato incluso “colaboró con recursos para la edificación del Hospital General, el Manicomio de la Castañeda,”³⁶ entre otras acciones de beneficio a la comunidad. Efectivamente, Venustiano Carranza canceló esta actividad de captación de recursos por considerarla una forma de promover la ociosidad; sin embargo, el presidente sustituto Adolfo de la Huerta la restableció con el nombre: “Lotería Nacional para la Beneficencia Pública”, según decreto del 7 de julio de 1920. Quedó adscrita como organismo público descentralizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y bajo la responsabilidad de un consejo de administración integrado por cinco miembros.

A partir de su creación el Estado la fue fortaleciendo como un organismo propicio para recabar fondos, cuyas utilidades serían destinadas a la asistencia social por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En el periodo de Lázaro Cárdenas se constituyó la Secretaría de Asistencia Pública (1938) con el fin de reunir las actividades de la Beneficencia Privada y Pública del Distrito Federal, y las del Departamento Autónomo de Asistencia Infantil creado en 1937, donde quedaban incluidas las acciones de beneficencia de la Lotería Nacional. Para los cincuenta, con la televisión, se amplió la cobertura de dicha institución y con el paso del tiempo fue necesario crearle nuevas instalaciones; así, en 1970, se inauguró el edificio “Prisma” de avenida Juárez.

En la década de los ochenta “La Lotería Nacional respaldó económicamente el plan de asistencia y salud de las clases marginadas de 40 ciudades del país. El 1º de abril de 1984 inició el Sorteo Zodiaco con un premio de 7 millones de pesos en 2 series. Durante este período se construyó el edificio “Rosales” y la imprenta de Contreras, en respuesta al crecimiento de la institución, y con el

³⁶ Ibid.

propósito de mejorar el cumplimiento de los programas,³⁷ que en mucho rebasaban los que en su origen constituían su función principal: celebrar sorteos ordinarios periódicos.

1.4 Focalización de la política social del Estado neoliberal

“La crisis de la década de los ochenta y el modo como los gobiernos latinoamericanos la encararon, crearon condiciones para la gestación del modelo neoliberal. De manera muy simplificada, este se caracteriza por; i) desregulación amplia de la economía; ii) apertura asimétrica; iii) desmantelamiento del sector público; iv) autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio. El Estado abandona sus funciones de promoción e integración social; reorienta su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores mediante una firme intervención en la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero.”³⁸

México no escapó a ese torbellino. Aunque en un principio el gobierno entró al proceso de manera casi imperceptible para la población, después pasó a su plenitud con los regímenes de Carlos Salinas³⁹ y Ernesto Zedillo, que se dieron lujo de ofertar al mejor postor las instituciones del Estado hasta adelgazar el aparato burocrático, utilizando para ello las liquidaciones forzosas o programas de retiro voluntario, creciendo por consecuencia el desempleo y abultando fenómenos cada día más crecientes como el comercio ambulante, la prostitución y la inseguridad pública. Esta problemática ha procreado acciones estatales focalizadas para atender selectivamente a los excluidos, siendo por consiguiente asunto del presente estudio analizar los instrumentos de que se han valido los gobiernos neoliberales.

³⁷ Ibid

³⁸ Vilas, M. Carlos, De ambulancia, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro) en Las políticas sociales de México en los años noventa, op. cit. p. 115.

³⁹ Aunque en su discurso emitido con motivo del LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional, el 4 de marzo de 1992, el presidente Carlos Salinas se complacía en las redes de su famoso liberalismo social que oponía al neoliberalismo, el cual conceptuaba como un fenómeno degradante del Estado e indiferente de las distancias entre opulencia y miseria, además de restarle capacidad para regular y eliminar los abusos del mercado. Lo sabía y para evitar mayores ataques de los “reaccionarios” endulzó su política económica señalando que “el liberalismo social propone un Estado promotor, que aliente la iniciativa, pero que tenga la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos; un Estado que oriente la atención y los recursos para satisfacer las necesidades básicas de los mexicanos” Ver folleto “El liberalismo social, nuestro camino, publicado por la Presidencia de la República, Edición especial para el gobierno del Estado de México, 1992 (sic)

Los autores del trabajo: La focalización como estrategia de política pública, empleados de la SEDESOL, son determinantes en su postura al señalar:

Cuando se analizan los resultados de las políticas públicas, muchas veces se concluye que éstas no han favorecido a los pobres, o no con la eficacia esperada. De ahí el esfuerzo por lograr un mejor uso de los recursos disponibles mediante estrategias de focalización, que consisten en dirigir las acciones a una población o territorio definidos, para concentrar la atención sobre un determinado problema o necesidad. Esta orientación no es homogénea, sino que considera las peculiaridades de las poblaciones y las regiones, para desarrollar mecanismos adecuados que correspondan al objetivo que se busca.

El propósito de la focalización es asegurar que los beneficios de las acciones lleguen a las familias que más requieren las intervenciones públicas. En el caso de la política social, éstas son las familias más pobres. Se trata de lograr un mayor impacto per cápita que el que podría derivarse de una política general que se aplica por igual a toda la población. Es una orientación que busca propiciar la eficiencia en la gestión de los recursos.⁴⁰

Desde este punto de vista, la focalización todavía tiene que agudizarse más para llegar hasta las familias más pobres que comúnmente suelen beneficiarse menos que los estratos con “mayores ventajas”. Su situación hace que los apoyos no sean aprovechados de manera adecuada, pues existen otros problemas inherentes a su condición de pobreza. En el campo influyen factores como el minifundio con bajos índices de producción que no alcanza para el autoconsumo; salarios de \$50.00 diarios por trabajos temporales; intermediación para la venta de productos agropecuarios debido a la lejanía y al aislamiento de las comunidades; alcoholismo por la venta indiscriminada de mescal o aguardiente y donde el gobierno no hace nada para controlar este mal; servicios básicos de salud sin medicamentos y sin opción para los enfermos que mueren por falta de hospitales cercanos, dejando en la orfandad a niños pequeños; difícil acceso de los niños en edad escolar a la educación por falta de recursos o por la combinación de los elementos descritos. Estas dificultades son recurrentes de manera distinta en el desarrollo de la familia y se convierten en insalvables cuando los apoyos son desvirtuados y sirven para otra

⁴⁰ Hernández F. Daniel, Orozco C. Mónica y Vázquez B. Sirenia, La Focalización como estrategia de política pública, Serie: Documentos de investigación, número 25, SEDESOL, noviembre 2005. p. 5.

cosa menos para su objetivo primordial; es decir, se utilizan para cubrir otras necesidades que son más apremiantes. Por esas y otras razones, reconoce la SEDESOL, resulta de especial importancia la aplicación de políticas focalizadas que hagan más efectivos y eficientes los recursos públicos, evitando por consecuencia los programas generalizados.

Al respecto y con el fin de precisar el destino de las políticas sociales del Estado neoliberal, se reconoce que “La revisión de 111 mecanismos de focalización aplicados recientemente en el mundo indica que los más efectivos se caracterizan por involucrar más de un criterio de focalización. Por ejemplo, la utilización de la focalización geográfica, esto es, dirigir los apoyos a determinadas zonas delimitadas territorialmente, y posteriormente [la] focalización individual, es decir, [la] identificación de familias o personas con determinadas condiciones de vulnerabilidad, dentro de las zonas geográficas ya establecidas.”⁴¹ En ese esquema se han puesto en marcha dos programas, primero el Programa de Desarrollo Local Micro-regiones y en el 2007 el Programa 100x100.

1.4.1 La Secretaría de Desarrollo Social como integradora y reguladora de la política social

Con miras a integrar y regular los apoyos federales para combatir la pobreza en México de una forma cohesionada y efectiva, se constituyó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para lo cual fue necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 25 de mayo de 1992. Esta dependencia tuvo como antecedentes a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP-1976) sustituida en 1982 por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) Diez años más tarde, la SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto dan lugar a la actual Secretaría de Desarrollo Social, cuya misión establecida por la actual administración:

Busca impulsar el Desarrollo Humano Sustentable, entendido como el logro de las acciones que permiten ‘crear una atmósfera en que todos puedan aumentar sus capacidades y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras’. En particular la SEDESOL contribuye a la igualdad de oportunidades educativas,

⁴¹ Ibid, p. 11

profesionales y de salud necesarias para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas.

La SEDESOL es producto de la fijación de la política social del Estado neoliberal, que desde los noventa busca integrar una sola estrategia nacional de combate a la pobreza cada vez más selectiva, obligando la participación de todas aquellas dependencias y entidades federales, la corresponsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como la concertación con la sociedad civil organizada. Desde aquel entonces ha instrumentado programas nacionales con una serie de subprogramas regionales y especiales, que los municipios realizan atendiendo a la normatividad o reglas de operación de los mismos. Con ello, también evoluciona la óptica de entender a la pobreza como un mero resultado del ingreso de la población, ahora se concibe como una consecuencia de múltiples factores o generadores del ingreso: educación, salud, patrimonio, vivienda y alimentación, y de oportunidades laborales, productivas y de inversión, lo que indica que no se atacarán más los efectos de la pobreza sino el origen de su existencia.⁴²

Como se puede ver, desde sus orígenes esta Secretaría es una dependencia globalizadora, lo cual es concordante con las facultades que le asigna el artículo 43 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, en sus primeras cinco fracciones:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación que, de acuerdo con la Constitución y demás leyes aplicables, corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales;
- II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación;

⁴² “El enfoque evoluciona de una conceptualización de la pobreza medida y entendida únicamente como consecuencia del ingreso de la población, a una, en la que se pone el énfasis en los activos generadores de ingreso: educación, salud, patrimonio y vivienda, y en las oportunidades de la población: laborales y de inversión (que sirven a su vez, para utilizar de mejor manera los activos generadores de ingreso). Es decir, la transición va de una política social que ataca las consecuencias de la pobreza, a otra que busca atacar el origen de la misma.” Sria. Desarrollo Social\Secretaría de Desarrollo Social ¿QUIÉNES SOMOS.htm

- III. Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente;
- IV. Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria;
- V. Proponer la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios, organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;

Para ello cuenta con el apoyo de tres mecanismos de coordinación establecidos en la propia Ley de Desarrollo Social: la Comisión Nacional de Desarrollo Social encargada de coordinar los programas, acciones e inversiones que en el ámbito de sus competencias realicen las dependencias y entidades federales de manera directa o en concurrencia con los otros dos órdenes de gobierno o en concertación con los sectores social y privado; la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política nacional de desarrollo social; y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como organismo público descentralizado y cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social ejecutados por las dependencias públicas, así como dictar los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza garantizando la objetividad y el rigor técnico, teniendo como instrumento al Comité Técnico de Medición de la Pobreza que ha venido perfeccionando las metodologías de selección y atención, buscando medios capaces de generar la justicia social y comprimir esa creciente brecha entre pocos ricos y muchos pobres. “En la última década, tanto en México como en muchos países, se ha impulsado la implantación de políticas focalizadas dentro del ámbito del desarrollo social. En la actualidad podemos decir que la política social está consolidando esquemas focalizados, con el fin de dirigir la mayor parte de los recursos hacia la población que enfrenta mayores niveles de vulnerabilidad.”⁴³ Cabe señalar que el titular de la SEDESOL es el propio titular de cada uno de los mecanismos de coordinación.

Bajo ese principio, la SEDESOL coordina once programas sociales: 3x1 para Migrantes; de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales; de Atención a Jornaleros Agrícolas; de

⁴³ Hernández F. Daniel, Orozco C. Mónica y Vázquez B. Sirenia, op. cit. p. 8.

Empelo Temporal; de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a Mujeres Trabajadoras; de Opciones Productivas; Hábitat; para el Desarrollo Local (Micro-regiones); de Rescate de Espacios Públicos; de Apoyo a los Vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria. También se contempla el programa para realizar las evaluaciones de dichos programas sociales.

Así mismo su cobertura programática incluye la rectoría de otros programas: de Abasto rural y de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA; de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, de Desarrollo Humano Oportunidades con tres componentes: Adultos Mayores, energético, Patrimonial Jóvenes Oportunidades; Emergentes de Atención a Desastres en materia de Vivienda e Infraestructura Urbana; de Ordenamiento Territorial; de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “Tu Casa”; de Desarrollo Urbano y Suelo; de Equipamiento e Infraestructura Urbana; Jóvenes por México; de Coinversión Social, entre otros. Cada programa aspira a tener una clientela bien definida y los apoyos debidamente focalizados ya sea en dinero o en especie. En unos programas los beneficiarios aportan una cantidad mínima y en otros, mano de obra, materiales de la región o cooperación.

De acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la SEDESOL se fijó los siguientes ejes rectores para llevar a cabo el desempeño de su responsabilidad y los cuales de alguna manera concuerdan con las Nuevas Iniciativas para el Desarrollo Social aprobadas por la Asamblea General de la ONU el 15 de diciembre de 2000 en Ginebra Suiza; estos son:

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
2. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.
3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
5. Generar una política social con, de y para los pobres.
6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
7. Proteger a las familias en condición de pobreza.

8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.
11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.
13. Asegurar eficiencia

1.4.2 El Programa Nacional de Solidaridad 1989-1994

La legitimidad de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari estaba en discusión y desde el poder había que tomar acciones de trascendencia como fue el encarcelamiento del líder petrolero “La Quina” que abiertamente se pronunció a favor del candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas, y la puesta en operación del Programa Nacional de Solidaridad en diciembre de 1988⁴⁴ como parte del posterior Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 para erradicar la pobreza extrema, mediante la dirección de recursos del Ramo XXVI a la apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, alimentación, vivienda, regularización de la tenencia de la tierra, electrificación de comunidades, agua potable, proyectos productivos, desarrollo comunitario, preservación de recursos naturales, infraestructura agropecuaria, infraestructura urbana, procuración de justicia, reordenación administrativa, fortalecimiento municipal, apoyo a organizaciones sociales, empresas sociales, servicio social juvenil y mujeres en el desarrollo comunitario⁴⁵

Los lineamientos estratégicos del programa se basaban en una mayor efectividad en las políticas económicas tanto en la asignación de subsidios como en el gasto social. Se atendería a quienes más lo

⁴⁴ El Programa se proponía atender, “ según sus propios cálculos, a 41.3 millones de personas (50% del total nacional) de los medios rural y urbano que se encontraban en situación de pobreza, ubicando como población objetivo preferente a 17.3 millones que vivían en pobreza extrema... Si bien la lucha contra la pobreza no era un asunto nuevo en la agenda pública, por su fórmula de inserción a las políticas neoliberales iniciadas en la década de los ochenta, el PRONASOL llegó a ser considerado, tanto por observadores nacionales como extranjeros proclives a estas políticas, como una alternativa innovadora y exitosa.” Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, La política social y el combate a la pobreza en México, op. cit. p. 199.

⁴⁵ Ver el Manual de identidad conceptual y gráfica del Programa Nacional de Solidaridad, publicado con la contribución del Instituto Mexicano del Seguro Social el 15 de noviembre de 1989, en Editora de Periódicos, S. C. L., “La Prensa”. Dicho Manual para la difusión del Programa, contiene: los fundamentos, la definición, la estrategia para la erradicación de la pobreza extrema, la metodología, las líneas de política, las acciones específicas, la organización y las funciones de coordinación general, entre otros elementos.

necesitaran, con acciones selectivas y específicas, buscando responder con mayor eficiencia a la urgente demanda social, principalmente de campesinos y de las colonias populares más atrasadas en su desarrollo. En el campo se combatiría la pobreza extrema poniendo énfasis en elevar la productividad y en diversificar las actividades económicas, así como en el fomento de la organización productiva, con estricto respeto a los usos y costumbres de los grupos indígenas, y en las zonas populares urbanas se fortalecería la dotación de servicios básicos, los de educación, salud y alimentación, así como la construcción y mejoramiento de la vivienda. Para llevar a cabo esa gama de esfuerzos estatales, se pondría especial atención al diálogo y la concertación en la definición y ejecución de acciones.

Sin embargo, las definiciones operativas para reconocer la población objetivo carecieron de precisión. “Las únicas referencias que se dieron a conocer sólo hacían mención al conjunto de colectivos que se propuso atender de manera prioritaria...[por lo que] es evidente que los responsables regionales del programa podrían disponer de ciertos grados de discrecionalidad, sobre todo en el ámbito urbano, para orientar el destino social de los recursos en función de criterios muy diversos o, incluso, de preferencias propias.”⁴⁶

No se puede negar que el Programa Nacional de Solidaridad trajo la tranquilidad social y política e inclusive la admiración de propios y extraños sobre el trabajo desplegado por todo el Estado: Federación, entidades federativas y municipios, de tal suerte que había bonanza y se organizaba la gente para llevar a cabo las obras en su propio beneficio. Por ejemplo, los fondos destinados a la producción de alimentos básicos en zonas temporaleras y de bajos rendimientos, entregados como “crédito a la palabra” a campesinos pobres no acreditados por la banca de desarrollo ni la privada, cumplían dos objetivos; por una parte, iban a mejorar la producción agrícola y por otra, una vez integrados a la Tesorería municipal, permitían la construcción de obras y/o acciones en beneficio de ellos mismos y de la comunidad, y eran nuevamente financiados con recursos frescos. Otros ejemplos focalizados fueron “Escuela Digna” que buscaron la construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios educativos con la participación social y “Niños en

⁴⁶ Ordoñez Barba, Gerardo Manuel, op. cit. p. 282

Solidaridad” para asegurar la alimentación de los escolares de familias pobres. Así mismo, en aras de impulsar la agregación de valor a los productos del campo e incrementar los ingresos de los campesinos y grupos populares urbanos, se constituyó por decreto presidencial del 4 de diciembre de 1991, Empresas de Solidaridad, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social⁴⁷, que daba créditos en base a la factibilidad y viabilidad de los proyectos, evitando la costumbre de los apoyos a fondo perdido. Esa institución federal se ramificó en todos los estados de la República y hoy recibe el nombre de Empresas Sociales.

En fin, “La función central del PRONASOL fue cubrir algunos de los vacíos abiertos por el proyecto económico en marcha, ofreciendo focalizar sus acciones entre los sectores sociales que, de acuerdo con el diagnóstico, presentaban mayor vulnerabilidad.”⁴⁸ No existe información para evaluar el impacto que tuvo el programa; sin embargo, desde la óptica del campesino sí dejó beneficios en la población al permitir la introducción de los servicios de agua potable y la electrificación, al construirse escuelas o aulas y plazas cívicas, así como el mejoramiento de centros de salud. Los avances son más perceptibles en el medio rural, con la permanencia del Programa Nacional para Superar la Pobreza de la administración zedillista y del cual trataremos enseguida. El PRONASOL también fue un factor importante para guiar los resultados de procesos electorales, no obstante la existencia de la ley en materia de delitos electorales.

1.4.3 El Programa Nacional para Superar la Pobreza 1995-2000

Avanzando en el proceso neoliberal, se apretaban los márgenes en la focalización de acciones de carácter social. Por eso, el gobierno de Ernesto Zedillo, reconocía expresamente en el Programa Nacional para Superar la Pobreza que:

Hasta 1982, una parte importante de la política social del gobierno federal operaba a través de subsidios generalizados que beneficiaban a toda la población, independientemente de su estrato social económico, con un elevado costo fiscal. A partir de ese año, se inició la revisión de

⁴⁷ Ver Lineamientos generales de operación de Empresas de Solidaridad, Secretaría de Desarrollo Social, 1992, documento interno.

⁴⁸ Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, La política social y el combate a la pobreza en México, op. cit. p. 200.

los subsidios, con el fin, de dirigirlos exclusivamente a las zonas y grupos de la población en condiciones de vida desfavorable.⁴⁹

Con esa decisión, las principales estrategias del programa de referencia, se supeditaron a la reorientación redistributiva de los subsidios, que debían ser selectivos y temporales para, según el gobierno, transformar realmente las causas de la pobreza en zonas y regiones identificadas como prioritarias de atención, lo que conllevaba la selección de familias con más necesidades de los apoyos estatales. De esta manera y con los problemas de la crisis de 1994, se puntualizaban los compromisos que debían atender los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, donde se hacía todo el proceso selectivo con la consiguiente inconformidad de quienes no accedían al programa. Así, en el medio rural se fue generando una actitud recurrente de los no incluidos, que se negaban a participar en la ejecución de acciones y obras para su beneficio, lo cual no sólo afectó la interacción de gobierno y sociedad sino produjo fracturas en las relaciones vecinales y originó el fenómeno conformista de poco trabajo en espera de PROGRESA.

El Programa en su correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, tenía como objetivo inherente extender las oportunidades de superación del individuo, la familia y la comunidad, atendiendo a sus necesidades y al desarrollo de sus capacidades, y creando las condiciones materiales necesarias para su incorporación al desarrollo y con ello contribuir a elevar a la población en pobreza extrema a mejores niveles de bienestar. Pero su objetivo central era reducir “la pobreza extrema en el mediano plazo, privilegiando la atención a grupos y regiones con mayores desventajas económicas y sociales,” rompiendo de esta forma el círculo de su transmisión generacional, con la creación de oportunidades para los grupos más vulnerables como los indígenas,

⁴⁹ El Programa surgía de un proceso crítico en la economía del país, por ello se puso mucho énfasis en la focalización de las acciones, reiterando la necesidad de aplicarla sin contratiempos ni miramientos. Se asumía que las asignaciones se hacían con eficiencia y transparencia. Así, el desarrollo del Programa se sustentaba en líneas de acción relacionadas con la transparencia en los criterios de selección y focalización de las localidades con altos niveles de marginación, con un riguroso análisis y evaluación de las condiciones socioeconómicas de la población objetivo y con la corresponsabilidad de los beneficiarios, que sería un requisito para recibir los apoyos.

los niños, las mujeres en gestación y en periodo de lactancia y las personas de la tercera edad de bajos ingresos. Al igual que en el caso anterior, no faltaron las críticas sobre el sesgo político que se dio a los apoyos sociales del Programa, de tal suerte que la oposición los calificó como clientelares para inducir el voto

1.4.4 El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006

Con ese mismo achaque tuvo lugar el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 que, en todo caso, seguía con la tendencia de focalizar cada vez más los apoyos para el desarrollo social. Dicho Programa priorizó, en una visión de largo plazo, mejorar las condiciones de vida de los grupos excluidos y marginados, con la promoción de un desarrollo territorial equilibrado, poniendo en marcha acciones específicas para la superación de la pobreza. “Una tarea Contigo” fue la estrategia y sus propósitos se encaminaron a reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario, haciendo que los beneficiarios tomaran parte activa en la atención de sus propias necesidades. “Contigo,” propuso una combinación de responsabilidades compartidas y una política social subsidiaria y no asistencialista.

Desde esa perspectiva, el Programa buscaba, como lo habían hecho los anteriores, la concurrencia intergubernamental y de la sociedad civil organizada, de la iniciativa privada y del sector académico, pues se seguía considerando que ni el gobierno ni la sociedad por sí solos podían hacerle frente a la gran desigualdad social existente en el país, principalmente en zonas rurales e indígenas y en los cinturones de miseria de carácter urbano. Sin embargo, los efectos negativos de los programas anteriores fueron reforzándose con Oportunidades en lugar de Progresá: los padres de familia mantienen la tendencia de supeditar su iniciativa a los apoyos económicos proporcionados por Oportunidades y el Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO). No buscan más ingresos, con lo poco que reciben, se conforman.

En el gobierno de Vicente Fox se presumía que la política social era el centro de la estrategia de desarrollo del país, pues se consideraba que la pobreza tenía causas multidimensionales que habrían de atacarse de manera integral, mediante un conjunto de políticas públicas con objetivos claros e instrumentos complementarios, siendo la SEDESOL la encargada de coordinar el todo, buscando la coparticipación de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como de las organizaciones sociales, de las familias y de los beneficiarios. En esa búsqueda se fortalecieron los mecanismos de coordinación y concertación estatales y municipales, pues los convenios de coordinación exigían, como requisito indispensable, el análisis y aprobación de las propuestas en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y en los Consejos de Desarrollo Municipal o su equivalente.

Esa determinación de transparentar las acciones del Estado y corresponsabilizar a los tres órdenes de gobierno con la inclusión de los beneficiarios, venía siendo desde el periodo de Carlos Salinas una estrategia de apertura provocada por la descentralización de recursos y funciones hasta el nivel municipal. “El cambio que hoy se vive en México se expresa también en la renovación institucional y de los procesos sobre los que se desarrollan las estrategias de acción. Implica romper con inercias y esquemas que limitan la capacidad para dar respuesta a los problemas, lo que se traduce en una manera diferente de hacer política: generando nuevas ideas, concibiendo nuevas formas para resolver problemas complejos, escuchando opiniones y aprovechando la voluntad de los grupos de la sociedad que cada vez son más participativos en la toma de decisiones.”⁵⁰

1.4.5 El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012

De acuerdo con los valores sobre el desarrollo humano, México está considerado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro de los países que han superado el índice de desarrollo humano (IDH) 0.80 al alcanzar en el 2004 un valor de 0.8031, condición que no todas las entidades federativas tienen pues estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Michoacán ocupan los últimos lugares.⁵¹ Con esas referencias el Programa

⁵⁰ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, SEDESOL., 2001, p. 19.

⁵¹ Ver Resumen ejecutivo del Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano, <http://saul.nueve.com.mx/informes/images/02%20-%20Resumen%20ejecutivo%2007>

Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 plantea en relación con la pobreza:

A partir de 1998 se observan resultados favorables en el combate a la pobreza derivados, en buena medida, de la estabilidad macroeconómica de los últimos años. Entre 1998 y 2006, la pobreza patrimonial se redujo del 63.7% al 42.6% de la población, lo que significa que casi 16 millones de personas abandonaron esta condición. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, en este último año todavía 44.7 millones de mexicanos viven en situación de pobreza patrimonial y 14.4 millones en pobreza alimentaria, ya que no cuentan con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales.

En consideración de ese fenómeno, el Programa se propuso una serie de objetivos e indicadores de la política de desarrollo social del Estado, y el diseño de estrategias para el logro de los mismos. Con el fin de entender mejor la acción estatal sobre el particular, a continuación se citan:

Objetivo 1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.

Estrategia 1.1. Llevar a cabo una política alimentaria integral que permita mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza.

Estrategia 1.2. Promover la asistencia y permanencia escolar a través de becas educativas para la población más pobre.

Estrategia 1.3. Incentivar el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres y los niños, para contribuir a la reducción de la mortalidad infantil y materna.

Objetivo 2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud

Estrategia 2.1. Expandir la red de estancias infantiles con el fin de facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo.

Estrategia 2.2. Promover una atención integral a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habitan en comunidades rurales y de alta marginación.

Estrategia 2.3. Procurar el acceso a redes sociales de protección a personas en situación de vulnerabilidad.

Objetivo 3. Disminuir las disparidades regionales a través de un patrón territorial ordenado e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.

Estrategia 3.1. Apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano.

Estrategia 3.2. Vincular a las regiones marginadas con zonas desarrolladas aprovechando sus ventajas competitivas y así integrarlas a procesos de desarrollo.

Estrategia 3.3 Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.

Estrategia 3.4. Prevenir y atender los riesgos naturales en acciones coordinadas con la sociedad civil.

Objetivo 4. . Mejorar la calidad de vida en las ciudades, especialmente la de las personas más pobres, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como la consolidación de ciudades eficientes y competitivas.

Estrategia 4.1. Propiciar la incorporación equitativa sustentable de la población que habita en zonas urbanas marginadas y con alta concentración de pobreza, al desarrollo de las ciudades.

Estrategia 4.2. Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables y menos costosas.

Estrategia 4.3. Frenar la expansión desordenada de las ciudades, dotarlas para el desarrollo urbano y aprovechar el dinamismo, la fortaleza y la riqueza de las mismas para impulsar el desarrollo regional.

Así mismo, el Programa le remarca a la SEDESOL estrategias adicionales que, de hecho, ya se venían atendiendo, a efecto de potenciar el uso de los recursos públicos a través de una gestión eficiente y una mejor coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno y la intervención de la sociedad civil, para brindar una atención integral a la población objetivo e incrementar el impacto de los programas sociales, haciendo estudios o investigaciones con propuestas factibles de llevar a cabo en grupos prioritarios y regiones. En este accionar, el Estado también se propone la reducción de costos de operación y el incremento de la productividad, mejorando la calidad de los bienes y servicios otorgados, y combatiendo la corrupción en forma frontal en un marco de transparencia y rendición de cuentas.⁵²

Como es de observar, el Programa Sectorial es una continuación de la concepción de desarrollo social que se ha impuesto en nuestro país desde los años noventa, cuando inició la gestión de Ernesto

⁵² http://www.sedesol.gob.mx/archivos/0/File/Objetivos_politica_social.pdf

Zedillo (1994-2000). Pese a los esfuerzos gubernamentales, hasta ahora no se han cumplido las expectativas. Sigue el grave problema de la pobreza y la marginación, y aparentemente sin soluciones prontas. El Estado neoliberal no puede soslayar su obligación social con los grupos más necesitado de la población, no sólo llevando apoyos asistenciales sino creando verdaderas oportunidades regionales y locales, tal y como se pretende hacer con el llamado del presidente de la República a los empresarios para que inviertan en lugares marginados o pobres, a través del Programa de Creación de Empleos en Zonas Marginadas, puesto en marcha el 13 de Marzo de este año en San Luis de la Paz, Guanajuato. A los empresarios se les darán estímulos para compensar la iniciativa y desminuir los riesgos de las inversiones.

1.4.6 Importancia de los fondos del Ramo 33 en la política social

Si bien es cierto que las políticas descentralizadoras de los gobiernos de la República han enfrentado una serie de resistencias centralistas, la concepción y puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁵³ se convirtió en un esfuerzo significativo, pues con ello los gobiernos estatales tienen acceso a los recursos de la recaudación nacional participable que ejercen de acuerdo a sus propias necesidades y de manera autónoma, y los cuales proceden de los fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal. Para nuestro estudio no trataremos del Fondo General de Participaciones ni de todos los fondos que contempla el Ramo 33. El Fondo General de Participaciones se destina de manera preferencial a gasto corriente o gastos de administración y cinco de los fondos influyen indirectamente en el desarrollo social de la población. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones Múltiples tienen una presencia fundamental en el desarrollo social y consecuentemente en la asistencia social.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal

⁵³ La base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que los estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante un convenio de adhesión al sistema celebrado con el gobierno federal, a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos federales, Serna de la Garza, José María, Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, No. 55, 2004, pp. 23 y 24.

participable, se destinará conforme a la apertura programática que norma la SEDESOL a obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a grupos de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación rural y de colonias pobres, urbanización municipal, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.⁵⁴

Los recursos del FAIS se dividen en dos partes, la que se queda en las entidades federativas equivalente al .303% y la que reparten las Legislaturas locales a los municipios correspondiente al 2.197%. Así, se integran: el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), pudiendo los ayuntamientos dirigir el 2% de su techo financiero para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional que permita una mayor eficiencia y calidad en la gestión pública municipal. Las reglas de operación obligan a los gobiernos estatales y municipales a informar a la población sobre los montos que reciben, las obras y acciones a realizar, su costo, metas, ubicación y beneficiarios; a promover la participación de las comunidades beneficiarias en todo el proceso de la obra o acción, dando pie a la contraloría social; a informar sobre los resultados al término de cada ejercicio fiscal, y a proporcionar la información que requiera la SEDESOL sobre la ejecución del Fondo.

En ánimos de focalizar los recursos del FISM, las Legislaturas locales tienen que considerar las cuatro variables mínimas para hacer la distribución, cuando no haya la suficiente información para aplicar la fórmula establecida desde el nivel central y las cuales se establecen en el artículo 35 del Decreto del 29 de diciembre de 1997 que adiciona y deroga la Ley de Coordinación Fiscal:

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y

⁵⁴ Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1977, p. 124.

- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Por su parte el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se compone anualmente del 0.814% de la recaudación federal participable y sus recursos se destinan de forma exclusiva al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. Este Fondo, es parte del financiamiento que los gobiernos estatales hacen para otorgar servicios de asistencia social a través de sus sistemas DIF y los cuales resultan insuficientes para atender el conglomerado social en condiciones vulnerables o en pobreza extrema.

II. EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

2.1 Características de la asistencia social

2.1.1 Marco jurídico de la asistencia social

El ordenamiento jurídico de la asistencia social es amplio, pues el Estado busca formalizar su acción selectiva hacia los beneficiarios objetivo. La Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial el 19 de mayo de 2007 y que abroga el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1973, es el origen de los compromisos estatales sobre este importante renglón en la vida de amplios grupos de mexicanos. Dedicó su Título Noveno a la asistencia social, prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos, destacando como actividades básicas la atención a personas vulnerables que tienen impedimentos para valerse por sí mismas, no sólo con asistencia médica y de beneficencia sino con asesoría jurídica, educación y capacitación para el trabajo, mediante programas públicos coordinados. Al respecto su artículo 169 señala:

Para fomentar el desarrollo de programas públicos de asistencia social, la Secretaría de Salud, con la intervención que corresponda al organismo [que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social y la prestación de servicios] en coordinación con las dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, promoverá la canalización de recursos y apoyo técnico.

Teniendo como base la Ley de Salud, el Estado fundamenta las disposiciones contenidas en la Ley de Asistencia Social para regular el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, que por cierto no detallaba la ley anterior denominada sobre el Sistema Nacional de Asistencia social y vigente durante los gobiernos de Miguel de la Madrid a Ernesto Zedillo. De acuerdo con la ley que nos ocupa, el sistema se integra por las Secretarías de Salud, Desarrollo Social y Educación Pública, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Estatales y del Distrito Federal para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, Las instituciones privadas de asistencia social legalmente reconocidas, las Juntas de Asistencia Privada, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, la Comisión para el Desarrollo Integral

de los Pueblos Indígenas, el Instituto Mexicano de la Juventud, el Instituto Nacional de las Mujeres, los Centros de Integración Juvenil, los Consejos Nacionales contra las Adicciones, de Fomento Educativo y para la Educación y la Vida, la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública, la Beneficencia Pública y todas aquellas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal que realicen actividades en el campo de la asistencia social.

Obviamente la Ley de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial el 2 de septiembre de 2004, tuvo como fin unificar criterios y señalar el camino a la legislación de los estados, para que integraran a su vez, de forma homologada, los sistemas estatales de asistencia social, así como fortificar el campo de acción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, centro del presente estudio, ya que la ley de 1986 se quedaba corta en la definición de mecanismos para una reconocida coparticipación entre los tres órdenes de gobierno y aprovechar ordenadamente la iniciativa de los sectores social y privado. Todo ello dio lugar a leyes adicionales que influyen en la operación de programas y recursos. En ese panorama encontramos la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del 9 de febrero de 2004, que tiene por objeto regular y fomentar la participación de esas organizaciones legalmente constituidas, para que puedan intervenir sin ningún contratiempo en la asistencia social y por supuesto ser sujetas de los apoyos y estímulos que prevé la propia ley para asegurar su colaboración filantrópica y tener opción a las deducciones de impuestos.

Otras disposiciones de carácter particular que también tienen su contraparte a nivel estatal, son las leyes General de Personas con Discapacidad, Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la reforma del 9 de diciembre de 2005 al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los menores de 12 años que hayan cometido un delito, sólo sean sujetos de rehabilitación y asistencia social.

2.1.2 Población objetivo y sus derechos

Los beneficiarios preferentes de las acciones derivadas del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, determinados de manera detallada en el artículo 4 de la Ley de Asistencia Social, son aquellos “individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieren de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.” Luego entonces, las personas con derechos deben cumplir ciertos requisitos que se establecen en el mismo artículo de referencia y se clasifican de la siguiente forma:

- I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:
 - a) Desnutrición;
 - b) Deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando éste sea afectado por condiciones familiares adversas;
 - c) Maltrato o abuso;
 - d) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos;
 - e) Ser víctima de cualquier tipo de explotación;
 - f) Vivir en la calle;
 - g) Ser víctima del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual;
 - h) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental;
 - i) Infractores y víctimas del delito;
 - j) Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza;
 - k) Ser migrantes o repatriados, y
 - l) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa.

Para los efectos de esta Ley son niñas y niños las personas hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

II. Las mujeres:

- a) En estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes;
- b) En situación de maltrato o abandono, y
- c) En situación de explotación, incluyendo la sexual.

III. Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable;

IV. Migrantes;

- V. Adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato;
- VI. Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales;
- VII. Dependientes de personas privadas de su libertad, de enfermos terminales, de alcohólicos o de fármaco dependientes;
- VIII. Víctimas de la comisión de delitos;
- IX. Indigentes;
- X. Alcohólicos y fármaco dependientes;
- XI. ... personas afectadas por desastres naturales, y
- XII. Los demás sujetos considerados en otras disposiciones jurídicas aplicables.

Así mismo, los sujetos de asistencia social tienen derecho a recibir servicios de calidad y con calidez de parte del personal que se supone es profesional y calificado, a mantener en confidencialidad sus condiciones personales y los servicios que recibe y obtener esos servicios sin discriminación de ninguna naturaleza, con la obligación de participar, tanto ellos como sus familiares y en la medida de sus posibilidades, en la capacitación, rehabilitación e integración, lo cual debe hacerse más evidente en los servicios que otorgan los sistemas para el desarrollo integral de la familia a nivel municipal, dada su cercana interacción con la población local.

2.1.3 La coordinación intergubernamental

El Sistema Nacional para la Asistencia Social Pública y Privada, establece, dentro de la vertiente de la coordinación,¹ la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la prestación de los servicios de asistencia social que, normalmente, se entregan a la población demandante por conducto de los sistemas DIF en sus tres niveles de administración: federal, estatal y municipal. En este entendido, la Federación, por conducto de la Secretaría de Salud, en su carácter de cabeza de sector, y del DIF nacional como órgano integrador, dicta la normatividad que en su funcionamiento habrán de cumplir los organismos de asistencia social: estatales y municipales. Así los artículos 18,19 y 20 de la Ley de Asistencia Social señalan sobre el particular:

Artículo 18.- Las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios asumirán el ejercicio de las funciones que, en materia de

¹ La Ley de Planeación contempla en su Capítulo Quinto la vertiente de la coordinación intergubernamental, la cual faculta se realice mediante convenios entre los tres órdenes de gobierno, según el ámbito de sus competencias, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Véanse los artículos 33, 34, 35 y 36 de dicho ordenamiento.

asistencia social, les transfiera la Federación a través de los convenios respectivos y conforme a lo dispuesto en este ordenamiento.

Artículo 19.- La Secretaría de Salud a través del Organismo, y en su caso, con la intervención de otras dependencias y entidades, podrá celebrar acuerdos de coordinación en materia de asistencia social con los gobiernos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal.

Artículo 20.- Las Entidades Federativas y los Municipios podrán suscribir entre sí acuerdos de coordinación y colaboración en materia de asistencia social, para ejercer las atribuciones a través de las instancias que al efecto convengan.

Luego entonces y como se aprecia en los postulados anteriores, las reglas del juego entre los tres órdenes de gobierno están claras, el gobierno federal por conducto del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, firma convenios o acuerdos con los sistemas estatales y éstos, a su vez, lo hacen con los municipales, lo que quiere decir que se actúa en un marco de corresponsabilidad inmediata o, dicho de otra forma, se bajan las normas y recursos de manera escalonada, respetando el ámbito institucional de cada nivel de gobierno. En la práctica, así, se logra cumplir con el objetivo de las relaciones intergubernamentales para la asistencia social que, sin duda, necesitan fortalecerse para atender a los grupos vulnerables y marginados de la sociedad que cada día son más.

De acuerdo con información obtenida directamente de la Oficialía Mayor del DIF nacional, las relaciones intergubernamentales con los DIF estatales son más que efectivas. En ello no han influido las cuestiones de partido ni tampoco la importancia de unas entidades federativas en relación con otras, más bien son actores de mayor atención los estados y municipios con menor índice de desarrollo humano o cualificados como de pobreza extrema. Se ha atendido la normatividad federal y cumplido los compromisos convenidos, atendiendo con ello la corresponsabilidad que establece el artículo 45 de la Ley de Asistencia Social que a la letra dice:

Con el objeto de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de asistencia social en las entidades federativas y los municipios, el Organismo, promoverá la celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno, a fin de:

- a) Establecer programas conjuntos;

- b) Promover la conjunción de los niveles de gobierno en la aportación de recursos financieros;
- c) Distribuir y coordinar acciones entre las partes, de manera proporcional y equitativa;
- d) Procurar la integración y fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada, y
- e) Consolidar los apoyos a los patrimonios de la beneficencia pública de las entidades federativas.

Como hemos observado, la normatividad existente a nivel federal para asegurar la coordinación intergubernamental es amplia y consistente, aspecto que se repite en la legislación estatal e incluso en la reglamentación municipal. Las facultades de coordinación que tiene el municipio mexicano están claramente definidas en las fracciones III y IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por supuesto en la fracción VI del artículo 116 del mismo ordenamiento.

2.1.4 Participación de la sociedad civil organizada

Una de las premisas del Estado neoliberal es la participación ciudadana en las tareas que antes eran exclusivas del gobierno paternalista o de bienestar. Así, se fueron diseñando leyes, planes y programas, que mediante la concertación y colaboración de los beneficiarios y de las organizaciones de asistencia, sociales y privadas, con el gobierno, tendrían más ingerencia en la solución de sus propios problemas, siguiendo en ello los principios de la Ley de Planeación. Esto fue tema importante en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986 que determinaba la voluntad del Estado para promover la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, con el fin de que con sus recursos u otros medios prestaran los servicios de asistencia social (artículo 41) y de esta forma ampliar su cobertura, observando las normas técnica establecidas por la Secretaría de Salud y recibiendo la asesoría técnica y apoyos conducentes del DIF nacional.

Sin duda, la citada ley fue el antecedente de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyo contenido dio inicio a la proliferación actual de instituciones de asistencia privada (IAP) y de fundaciones que, en todo caso, para recibir los apoyo y estímulos fiscales de la administración pública federal deben cumplir con las obligaciones

detalladas en el artículo 7 de la ley en la materia y las que como principales podemos citar:

- I. Estar inscritas en el Registro;
- II. Haber constituido en forma legal, sus órganos de dirección y de representación;
- III. Contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados;
- IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;
- V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades;
- VI. Notificar al Registro de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva;
- VII. Inscribir en el Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas;
- VIII. En caso de disolución, transferir los bienes que haya adquirido con apoyo y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro.

Cumpliendo con lo anterior las asociaciones, sea cual fuere su denominación, tienen derecho a ser inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil para ser oficialmente reconocidas; a participar como instancias de colaboración y consulta en los procesos de asistencia social; a participar en los mecanismos de contraloría social para dar transparencia a las acciones y recursos; a gozar de incentivos fiscales, recibir donativos y aportaciones; a recibir asesoría y capacitación oficial; a participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades públicas, entre otros que en conjunto tienden a fortalecer su capacidad de colaboración asistencial, facilitada por la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que la

integran las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y Relaciones Exteriores.

La citada ley federal también trata del Consejo Técnico Consultivo, que considera como un órgano honorífico y plural, de asesoría y consulta para la administración del Registro, con funciones de apoyo a la Comisión referida, en la evaluación de las políticas y acciones de fomento a la organización social, pudiendo, en consecuencia, analizar las políticas del Estado sobre la materia, fomentar la participación ciudadana, integrar comisiones y grupos de trabajo, sugerir medidas administrativas y operativas, coadyuvar al cumplimiento de la propia ley y emitir recomendaciones en la aplicación de sanciones, por infracciones que las organizaciones cometan en su funcionamiento y las cuales contiene el capítulo sexto y que por su interés vale la pena citar, por algunos escándalos que han tenido presencia en los medios:

Artículo 30. Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere y que se acojan a ella:

- I. Realizar actividades de autobeneficio o de beneficio mutuo;
- II. Distribuir remanentes financieros o materiales provenientes de los apoyos o estímulos públicos autorizados;
- III. Aplicar los apoyos y estímulos públicos federales que reciban a fines distintos para los que fueron autorizados;
- IV. Una vez recibidos los apoyos y estímulos públicos, dejar de realizar la actividad o actividades previstas en el artículo 5 de esta ley;
- V. Realizar cualquier tipo de actividad que pudiera generar resultados que impliquen proselitismo político, a favor o en contra, de algún partido o candidato a cargo de elección popular;
- VI. Llevar a cabo proselitismo de índole religioso;
- VII. Realizar actividades ajenas a su objeto social;
- VIII. No destinar sus bienes, recursos, intereses y productos a los fines y actividades para los que fueron constituidas;
- IX. Abstenerse de entregar los informes que les solicite la dependencia o entidad competente que les haya otorgado o autorizado el uso de apoyos y estímulos públicos federales;
- X. No mantener a disposición de las autoridades competentes, y del público en general, la información de las actividades que realicen con la aplicación de los apoyos y estímulos públicos que hubiesen utilizado;
- XI. Omitir información o incluir datos falsos en los informes;
- XII. No informar al Registro dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de la decisión respectiva, sobre

cualquier modificación a su acta constitutiva o estatutos, o sobre cualquier cambio relevante en la información proporcionada al solicitar su inscripción en el mismo, y

- XIII. No cumplir con cualquier otra obligación que le corresponda en los términos de la presente ley.

Son cuatro las sanciones que tiene previstas la ley para quienes cometan cualquiera de las infracciones señaladas anteriormente y las cuales inician con el apercibimiento. Este se aplicará cuando la infractora haya cometido la irregularidad por primera vez y la que subsanará en un plazo de 30 día hábiles; después sigue la multa hasta por 300 días de salario mínimo, que se impondrá cuando no se haya atendido el apercibimiento o de plano se incumplan las fracciones de la VII a la XIII arriba citadas. Si el mal comportamiento de la organización es reincidente entonces se recurrirá a la suspensión por un año de su registro y finalmente se cancelará en definitiva el registro cuando la falta sea grave o la infracción reiterada. La imposición de las sanciones es posterior al derecho de audiencia y no relevan al infractor de sus responsabilidades civiles, penales o administrativas. En aras de justicia la organización puede apelar conforme al procedimiento que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

2.2 De los primeros indicios de la asistencia social hasta el sistema nacional de asistencia social

2.2.1 Gota de leche y la Asociación Nacional de Protección a la Infancia

No hay muchos elementos que nos ubiquen con claridad en las raíces del actual sistema nacional de asistencia social; sin embargo y de acuerdo con la información disponible, es posible ubicar los antecedentes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia allá por 1929, cuando era presidente de la República Emilio Portes Gil (1928-1930). Se dice que un grupo de mujeres de la ciudad de México, interesadas en ayudar a niños y niñas de los alrededores de dicha ciudad, pusieron en marcha el programa “Gota de leche”, que fue punto de partida para la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, constituida el 24 de enero de 1929 y con la cual se promovió la reorganización de la Lotería Nacional hacia su misión de Beneficencia Pública y desde entonces responsable de destinar recursos a programas y acciones de asistencia social, vía el Sistema

Nacional de Asistencia Social, parte sustancial del presente trabajo de tesis.

Esta acción no fue contraria a la existencia de hospicios y casas de asistencia social de tipo privado o eclesiástico, sino una reacción humana de quienes advirtieron los estragos de la pobreza de familias asentadas en la periferia y que por consecuencia no podían alimentar a sus pequeños. Esa manifestación de solidaridad atrajo la atención del gobierno que, poco a poco, iba creando las condiciones para atender su responsabilidad social.

2.2.2 El Instituto Nacional de Protección a la Infancia

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, aunque de manera muy restringida en recursos y población, estuvo promoviendo acciones de asistencia social hasta el año de 1961, cuando el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) consideró necesario crear el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) por decreto de fecha 1 de enero de 1961 como organismo público descentralizado y presidiendo el patronato la esposa del presidente de la República: Eva Sámano de López Mateos. Con ello se cumplía el imperativo de carácter moral y social del Estado paternalista en la protección de los niños pobres en edad escolar del Distrito Federal y su periferia, con la dotación de desayunos preparados conforme a dietas adecuadas. Se estima que para 1958 el 60% de los niños que asistían a la escuela primaria recibían desayunos escolares.² Así mismo, se buscaba la promoción de la salud y la nutrición de familias de escasos recursos, con la protección del menor abandonado, la rehabilitación física y atención pedagógica a niños con secuelas poliomielíticas y el desarrollo de comunidades socialmente marginadas.

La idea no era atender solamente los problemas de marginación de la niñez y familiares en el Distrito Federal y sus alrededores, se deseaba ir más allá, por lo cual dentro de las funciones del Instituto, se contemplaba la formulación de normas técnicas para los programas de los institutos regionales que se crearon en cada Estado a promoción del Patronato, a imagen del federal y por consiguiente presididos por las esposas de los gobernadores.³

² Ver: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_gvulnerables.htm

³ Véase más sobre el particular en el Tomo VII de la Enciclopedia de México, México, Enciclopedia de México, S. A. p. 288.

2.2.3 Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez

En forma paralela, durante el régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se decretó, el 19 de agosto de 1968, la creación de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) también como organismo descentralizado de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y que tiene por objeto: “I. La operación de las casas de cuna que tomen a su cargo la custodia temporal de niños hasta de cuatro años de edad abandonados en los casos de conducta antisocial, enfermedad o prisión de los padres, orfandad o extravío; II. El establecimiento, operación, vigilancia, patrocinio o ayudas de casas hogares, internados, asilos, hogares sustitutos y, en general, de instituciones dedicadas a la atención del menor abandonado; III. El establecimiento y operación de hospitales dedicados a la niñez; IV. La organización de cursos y seminarios de capacitación para profesionistas, técnicos, trabajadores sociales, enfermeras, estudiantes y demás interesados en la protección del menor; V. La investigación de las causas sociales del abandono de menores; y VI. La coordinación con instituciones públicas o privadas para disminuir los problemas de abandono, explotación e invalidez de menores”.⁴

En aquellos entonces, el gobierno federal tenía bajo su responsabilidad y a través del IMAN, una Casa de Cuna inaugurada en 1968, casi dos meses antes de la matanza de Tlatelolco, una Casa Hogar para albergue y educación de niños y adolescentes menores a los 18 años y el Hospital Infantil inaugurado el 6 de abril de 1970, para dar atención medico-pediátrica, desarrollar programas de investigaciones sobre enfermedades de la niñez e impartir cursos de especialización a médicos generales, enfermeras, estudiantes y niñas.

2.2.4 Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia

Durante el gobierno de Luís Echeverría (1970-1976) por decreto presidencial del 20 de diciembre de 1975, se constituyó el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) que no era otra institución sino el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) reorganizado en sus objetivos, atribuciones y funciones para atender “el desarrollo integral de la niñez con labores de promoción

⁴ Ibid, pp. 235 y 236.

del bienestar social en los aspectos de cultura, nutrición y asistencia médica, social y económica.”⁵ Esta acción no fue aislada ya que en 1974 se había creado la Procuraduría de la Defensa del Menor, con el objeto de asesorar y dar servicios de carácter jurídico y social a la población para lograr una protección integral de los menores y sus familias.⁶ Así mismo, se buscó que el IMAN ampliara su espectro de atención para lograr el bienestar del segmento infantil y la cohesión del núcleo familiar.

Esos dos instrumentos de la política asistencialista del Estado mexicano de bienestar en decadencia, fueron integrados o acondicionados en cada entidad federativa con iguales propósitos, ampliándose por consecuencia la cobertura asistencial, donde la labor de los gobiernos estatales era una aportación sustancial de la política social del gobierno federal. Como sucedía desde 1940, la presidenta del patronato era la esposa del presidente de la República y en cada Estado la esposa del gobernador.

2.2.5 El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

El nacimiento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) estuvo inmerso en ese proceso de transición del Estado de bienestar al Estado neoliberal; es decir, el Estado benefactor llegaba a su ocaso mientras que iba ascendiendo el nuevo Estado. En ese parteaguas, el presidente José López Portillo acordó fusionar a la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y al Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia en un solo organismo que descentralizado de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, sería el integrador de la política asistencial. “En consecuencia el Estado transitó hacia el enfoque del desarrollo integral del individuo, la familia y la comunidad, [pasando] la planificación familiar, el control de la natalidad, la asistencia jurídica, la educación preescolar, la literatura infantil y la asesoría psicológica [a formar parte de] los programas asistenciales.”⁷ Cabe aclarar que esas dos instituciones de asistencia social tenían afinidad en sus objetivos, funciones y programas, pero actuaban descoordinadamente.

⁵ <http://www.difcoahuila.gob.mx/pagina/antecedentes.html>

⁶ Ver: <http://www.difcampeche.gob.mx/institucional.php>

⁷ http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_gvulnerables.htm

De esa forma nació el SNDIF que quedó debidamente institucionalizado por decreto presidencial del 13 de enero de 1977 y pasando a ser organismo descentralizado del sector salud en 1982, ratificación que hizo la Ley General de Salud de 1984. En sus limitaciones para atender la demanda de la población abierta, se consideró conveniente restringir la atención a niños, mujeres, ancianos y minusválidos, iniciándose por consecuencia un proceso selectivo que correspondía a los dictados de un Estado en transición al neoliberalismo. Sin embargo, esa responsabilidad social de otorgar asistencia pública de manera permanente, aunque restringida, es un mandato de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, ordenamiento jurídico que también guía los servicios que prestan instituciones privadas en la materia, así como el papel del DIF como coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada.

El Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada tiene por objeto promover la asistencia social mediante la prestación de servicios integrales y focalizados, integrar y conducir de manera sistemática las acciones de asistencia social que realicen las instituciones públicas y privadas, y por ende aligerar las desventajas comparativas que padecen grandes grupos de la sociedad. En fin, es un producto de la política social del Estado mexicano, para atender personas, familias y grupos seleccionados de la sociedad, “en vías de buscar su incorporación al desarrollo.”

El Sistema DIF nacional se compone por las oficinas centrales con toda su normatividad, recursos humanos, materiales, financieros y de información, y por los programas que realiza en toda la república mexicana; por los Sistemas DIF estatales igualmente con todos sus recursos humanos, financieros y materiales, su normatividad propia, que no debe contravenir la nacional y sus programas de asistencia social; y por los Sistemas DIF municipales, también con todos sus recursos. En los tres casos se involucra como el elemento destinatario a la población atendida. En fin el SNDIF, en sus tres niveles de organización pretende consolidarse como una institución de atención a prioridades de la acción estatal, para atender a la población vulnerable del país, adicionando sus esfuerzos a los que realiza la SEDESOL de manera corresponsable con dependencias y entidades federales, con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado.

2.3 Organización y funcionamiento del organismo

2.3.1 Misión y visión institucional

Considerando el contenido del artículo 5 de la Ley de Asistencia Social vigente, relacionado con la rectoría del Estado en materia de asistencia social y que en forma prioritaria proporcionará los servicios asistenciales al desarrollo integral de la familia, considerada como la célula básica de la sociedad, y, en un marco de planeación estratégica, el DIF nacional, así lo denominaremos en adelante, ha establecido como su misión:

Conducir las políticas públicas de asistencia social que promuevan el desarrollo integral de la familia y la comunidad, combatan las causas y efectos de vulnerabilidad en coordinación con los sistemas estatales y municipales e instituciones públicas y privadas con el fin de generar capital social.

Así mismo, de conformidad con los artículos 28 y 29 de la propia Ley y en la búsqueda de un horizonte mejor, la institución se fijó como visión:

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 modelos de intervención teniendo como ejes la prevención, la profesionalización y la corresponsabilidad social⁸.

Todo lo anterior bajo la implementación de una política de calidad que satisfaga las necesidades de los usuarios de los servicios, que se entregarán con transparencia, equidad y oportunidad. Tanto el deber ser como el ser del DIF nacional son muy valorados por quienes han recibido apoyo, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, principalmente cuando se tiene infraestructura para la rehabilitación o de asistencia permanente como casas cuna.

2.3.2 Organización general

Pudiéramos decir que el Sistema DIF Nacional tiene dos formas de organización, la que priva a nivel central y que no sólo transfiere recursos a los sistemas DIF estatales sino dicta la normatividad y

⁸ <http://dif.sip.gob.mx/dif/?contenido=14>

hace la evaluación, y la que se integra en base a la coordinación intergubernamental; es decir, la que contiene la participación de los demás sistemas: estatales y municipales.

En el artículo 3 de su Estatuto Orgánico de 1999, considera:

a. **El Patronato**, integrado por 11 miembros nombrados y removidos por el presidente de la República por conducto del secretario de Salud tiene las siguientes atribuciones, según el artículo 6 de dicho Estatuto:

- I. Emitir opinión y recomendaciones sobre los planes de labores, presupuestos, informes y estados financieros anuales del Organismo;
- II. Apoyar las actividades del Organismo y formular sugerencias tendientes a su mejor desempeño;
- III. Contribuir a la obtención de recursos que permitan el incremento del patrimonio del Organismo y el cumplimiento cabal de su objeto;
- IV. Designar a su Presidente y al Secretario de Sesiones; y
- V. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las facultades anteriores.

b. **La Junta de Gobierno**, integrada de acuerdo al artículo 8 por el Secretario de Salud, quien la presidirá, por los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de la Procuraduría General de la República y de los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de Pronósticos para la Asistencia Pública y del propio Organismo, y con las atribuciones siguientes contenidas en el artículo 10:

- I. Representar al Organismo con las facultades que establezcan las leyes para actos de dominio, de administración y para pleitos y cobranzas;
- II. Aprobar los planes de labores, presupuesto, informes de actividades y estados financieros anuales;
- III. Aprobar el Estatuto Orgánico y la organización general del Organismo;
- IV. Conocer los informes, dictámenes y recomendaciones del Comisario y del Auditor Externo;
- V. Aprobar la aceptación de herencias, legados, donaciones y demás liberalidades;

- VI. Estudiar y aprobar los proyectos de inversión;
- VII. Aprobar el otorgamiento de donativos;
- VIII. Estudiar y aprobar los proyectos de inversión;
- IX. Conocer de los Convenios de Coordinación que se hayan celebrado con dependencias, entidades públicas y privadas, así como de Convenios de Colaboración con organismos internacionales;
- X. Conocer de la integración de Comités Internos y grupos de trabajo del Organismo;
- XI. Aprobar los programas de mediano plazo a que quedarán sujetos los Servicios de asistencia social que preste el Organismo, con base en las políticas, estrategias y directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales, así como las prioridades presupuestales autorizadas; y
- XII. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las atribuciones anteriores.

- c. Dirección General
- d. Subdirección General de Atención a Población Vulnerable
- e. Subdirección General de Asistencia e Integración Social
- f. Oficialía Mayor
- g. Dirección de Asuntos Internacionales
- h. Dirección de Comunicación Social
- i. Dirección de Modelos de Atención
- j. Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario
- k. Dirección de Protección a la Infancia
- l. Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social
- m. Dirección de Asistencia Jurídica
- n. Dirección de Recursos Humanos
- o. Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, y
- p. Dirección de Programación, Organización y Presupuesto.

Además la institución contará con un órgano interno de control y las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo del Director General, las que deberán especificarse en los manuales de organización correspondientes.

Lo anterior corresponde a la estructura orgánica que existía en 1999, ya que en la actualidad aparece como tal en la página del organismo la siguiente:

Oficina de la Titular
Secretaría Particular

Dirección de Concertación y Transferencia
Dirección General Jurídica y de Enlace Institucional
Dirección de Asuntos Internacionales
Dirección General de Profesionalización de la Asistencia Social
Dirección General de Enlace Interinstitucional
Dirección de Comunicación Social

Oficialía Mayor

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
Dirección General de Recursos Humanos

Unidad de Asistencia e Integración Social

Dirección General de Rehabilitación y Asistencia Social

Unidad de Atención a Población Vulnerable

Dirección General de Protección a La Infancia
Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario

Órgano Interno de Control⁹.

2.3.3 Funciones

El artículo 28 de la Ley de Asistencia Social, le atribuye de forma focalizada las siguientes funciones al Sistema DIF nacional, las que desempeñará, en su caso, de manera coordinada con las dependencias y entidades federales, así como con los gobiernos estatales y municipales o concertará con los sectores social y privado:

- a) Vigilar el estricto cumplimiento de la presente Ley;
- b) Elaborar un Programa Nacional de Asistencia Social conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, y demás instrumentos de planeación de la Administración Pública Federal;
- c) Con fundamento en lo establecido en los artículos 1o., 4o., 7o. y 8o. de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y atendiendo al interés superior de la infancia, El Organismo tendrá como responsabilidad coadyuvar en el cumplimiento de esa Ley;
- d) Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos;
- e) Poner a disposición del Ministerio Público, los elementos a su alcance para la protección de los derechos familiares;

⁹ http://dif.sip.gob.mx/dif/Estructura_organica.htm

- f)** Proponer para su aprobación a la Secretaría de Salud, la formulación de las Normas Oficiales Mexicanas en la materia y apoyarla en la vigilancia de la aplicación de las mismas;
- g)** Proponer a la Secretaría de Salud, en su carácter de administradora del Patrimonio de la Beneficencia Pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- h)** Proponer a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y a los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública programas de asistencia social que contribuyan al fortalecimiento de los servicios de asistencia social que presten los sectores públicos, social y privado;
- i)** Promover la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas en materia de asistencia social, a través de un Comité Técnico de Normalización Nacional de Asistencia Social, que se regulará con base en lo establecido en la Ley Federal de Metrología y Normalización;
- j)** Supervisar y evaluar la actividad y los servicios de asistencia social que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y el presente ordenamiento;
- k)** Elaborar y actualizar el Directorio Nacional de las Instituciones Públicas y Privadas de Asistencia Social;
- l)** Organizar el Servicio Nacional de Información sobre la Asistencia Social;
- m)** Organizar, promover y operar el Centro de Información y Documentación sobre Asistencia Social;
- n)** Difundir a través del Sistema la información sobre el acceso al financiamiento nacional e internacional para actividades de asistencia social;
- o)** Realizar y apoyar estudios e investigaciones en materia de asistencia social;
- p)** Promover la formación, capacitación y profesionalización del personal encargado de la prestación de los servicios de asistencia social;
- q)** Operar establecimientos de asistencia social y llevar a cabo acciones en materia de prevención;
- r)** Diseñar modelos de atención para la prestación de los servicios asistenciales;
- s)** Operar en el marco de sus atribuciones programas de rehabilitación y educación especial;
- t)** Prestar apoyo, colaboración técnica y administrativa en materia de asistencia social, a las distintas entidades federativas, al Distrito Federal y a los Municipios;
- u)** Promover la integración de fondos mixtos para la asistencia social;
- v)** Asignar, de acuerdo a su disponibilidad, recursos económicos temporales y otorgar apoyos técnicos a instituciones privadas y sociales, con base a los criterios que sean fijados por la Junta de Gobierno;
- w)** Coadyuvar con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la representación del Gobierno Federal para la ejecución y difusión de programas en materia de asistencia social ante organismos internacionales y multilaterales;

- x) Coordinar los esfuerzos públicos y privados, para la integración social de los sujetos de la asistencia, y la elaboración y seguimiento de los programas respectivos;
- y) Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social, y
- z) Establecer prioridades en materia de asistencia social.

2.3.4 El Sistema de Información federal, estatal y municipal

Para el debido cumplimiento de su responsabilidad, el Sistema DIF nacional ha creado un sistema de información intergubernamental, cumpliendo así con la obligatoriedad de una de sus funciones: organizar el servicio nacional de información de la asistencia social y estableciendo un medio para facilitar la toma de decisiones. Este sistema, que busca fijar la atención sobre la población objetivo desde el individuo, la familia y la comunidad hasta el lugar donde se emiten las reglas del juego, tiene como objetivo general, según el documento correspondiente:¹⁰

Proporcionar a los Sistemas Nacional, Estatales y Municipales DIF, un conjunto de soluciones informáticas interrelacionadas que permitan identificar a las personas que son sujetos de asistencia social, determinar la naturaleza del apoyo que requieren y dar seguimiento de su atención por medio de expedientes electrónicos, los cuales conformarán una gran base de datos nacional sobre la Asistencia Social que permitirá realizar investigación y facilitará la generación de políticas públicas acordes a las necesidades de la población vulnerable en México.

La construcción del Sistema de Información Federal, Estatal y Municipal (SIFEM) busca la integración y sistematización de la información que se genera en los diferentes niveles de atención, pues el Sistema DIF comprende prácticamente todo el territorio nacional con 32 sistemas de carácter estatal y 2,274 sistemas municipales (datos del 2007, reconocidos por el Sistema DIF nacional) Con ello, se pretende conformar un amplio sistema de información operando en los tres órdenes de gobierno y el cual se integra con 19 módulos, uno por cada programa estratégico del organismo. La tecnología lo hace posible y a ese propósito se han destinado recursos, con la dificultad que esto representa dada la pulverización de la información o el descuido en organizar los datos por parte de ciertos sistemas DIF estatales y municipales. Para este trabajo de investigación no fue fácil obtener información y la que

¹⁰ <http://www.dif.gob.mx/sifem.htm> 21/X/2007. Consulta del 15 de marzo de 2008.

aparece en las páginas web de los sistemas son muy acotados para este fin.

En el desarrollo del SIFEM, se pretenden llevar a cabo las siguientes líneas de acción:

1. Desarrollar un módulo para ser piloteado y comprobar que la estrategia tecnológica es la adecuada;
2. Lograr el acuerdo de Directores Generales de los Sistemas Estatales DIF para garantizar la participación en desarrollo, implementación, uso y mejora continua del SIFEM;
3. Realizar una reunión nacional de áreas de planeación e informática para determinar acuerdos, responsabilidades y programas de trabajo para el desarrollo del SIFEM;
4. Formar el grupo SIFEM con un representante de cada SEDIF con conocimientos en desarrollo de sistemas coordinados por el grupo de desarrolladores expertos en la materia del SNDIF;
5. Llevar a cabo un diplomado para los integrantes del grupo SIFEM sobre desarrollo de soluciones informáticas con el uso de tecnología de punta llamada NET;
6. Definir estándares nacionales sobre bases de datos, programación, desarrollo, implementación, capacitación a usuarios finales, administración y mejora continua del SIFEM;
7. Desarrollo de los 19 módulos de información;
8. Revisión, pruebas, documentación y validación de los 19 módulos;
9. Desarrollo de estrategia de implementación de los 19 módulos de información en todo el país;
10. Implementación del SIFEM;
11. Supervisión, administración y mejora continua del SIFEM, y
12. Reuniones nacionales de áreas de planeación e informática para ratificar o mejorar estándares del SIFEM.

La tarea no es fácil pero, de consolidarse, sería un elemento más a favor de la focalización de los servicios que otorga el Sistema DIF nacional y los sistemas DIF estatales, y por consiguiente los sistemas DIF municipales. Por lo pronto, también se está organizando el Centro Nacional de Documentación DIF y se viene construyendo la biblioteca digital. Vale la pena considerar dentro de la construcción del SIFEM, lo que señala sobre los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil, el Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006, realizado por El Colegio Mexiquense en el 2007 y lo cual es sólo un ejemplo de las dificultades para tener un sistema de información completo e integral:

Ha habido algunas dificultades en el manejo de información generada durante del desarrollo del Programa. En algunos casos la información del SEDIF es todavía procesada de manera manual y crea demoras en los envíos de reportes al SNDIF. Un ejemplo de esto, ha sido la demora para la integración del padrón de beneficiarios, que -además de afectar la transparencia de la gestión pública y no permitir una eventual búsqueda de errores o duplicidades de los que se pudiera, a su vez, deducir posibles abusos en el manejo de los recursos del Programa- incumple con lo establecido por el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.¹¹

2.4 Cobertura Programática de carácter estratégico

2.4.1 Programas estratégicos

Los programas estratégicos son 19, cada uno con su objetivo y con la población objetivo. Con esta información de carácter programático es posible entender mejor la focalización de la acción estatal que, ante todo, busca evitar el apoyo generalizado. Así tenemos que los programas se orientan a la atención de niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y discapacitados; es decir, a la población vulnerable y a zonas de alta y muy alta marginación:

PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

#	Programa	Objetivo	Población Objetivo
1	Adopciones	Operar y supervisar unidades asistenciales en beneficio de menores en estado de abandono y promover la adopción de éstos cuando ello sea posible.	Niñas, Niños, Adolescentes y Familias viables a adoptar
2	Adultos Mayores	Normar, coordinar, promover e instrumentar acciones que tengan como finalidad mejorar el nivel y la calidad de vida de la población Adulta Mayor, fortalecer sus capacidades y garantizar sus derechos humanos.	Adultos Mayores

¹¹ Entre otros problemas que presentan los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) Ver Informe, p. 6.

3	Asistencia Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar servicios de Asistencia Jurídica en materia familiar. • Patrocinar a los interesados en juicios ante los Juzgados Familiares. • Enviar y atender citatorios con objeto de lograr el avenimiento y evitar la posible desintegración familiar. 	Niños, Niñas, Mujeres, Hombres, Adultos Mayores, Discapacitados y Familias
4	Atención a la Salud del Niñ@	Normar y orientar acciones tendientes a preservar y mejorar el estado de salud y bienestar de los niños, sus familias y la comunidad, buscando con esto impulsar una cultura de educación para el autocuidado de la salud desde los primeros años de vida.	Niños, Niñas, Familias y Comunidades
5	Ayudas Sociales y Culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos económicos • Apoyos en especie • Bolsa de trabajo • Apoyos económicos para "Hogares Específicos" 	Niños, Niñas, Mujeres, Hombres, Adultos Mayores, Discapacitados y Familias
6	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	Brinda atención integral a menores de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses de edad, hijos de madres trabajadoras de escasos recursos económicos, preferentemente carentes de prestaciones sociales.	Niños, Niñas y Madres Trabajadoras
7	Centros de Asistencia Infantil Comunitario	Ofrece atención general a niñas y niños de 2-6 años de edad en situación de riesgo, preferentemente hijos de madres trabajadoras, jefas de familia y amas de casa de zonas vulnerables.	Niños, Niñas y Madres Trabajadoras, Amas de Casa de zonas vulnerables
8	Programa Nacional de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle	Impulsar el enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores públicos y privados que previenen y atienden el fenómeno de la niñez en situación de calle y sus familias, a fin de contribuir a dar solución y atención integral, a mediano y largo plazos a dicha problemática.	Niños, Niñas y Jóvenes en situación de calle
9	Derechos de la niñez	Conformar una Red Nacional de voceros infantiles "DIFusores y DIFusoras" que promuevan los Derechos de los niños y las niñas en su Estado.	Niños, Niños y Adolescentes
10	Desarrollo	Facilitar la construcción de procesos de	Familias y

	Comunitario	organización, formación y participación comunitaria sostenible, para propiciar la convivencia humana equilibrada del individuo consigo mismo, con los demás y con el entorno, en localidades indígenas, rurales y urbanas en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad y exclusión.	Comunidades Vulnerables
11	Atención a Personas con Discapacidad	Promover la integración social de las personas con discapacidad, para garantizar el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos, políticos y sociales y contribuir a la mejoría de su calidad de vida.	Personas con Discapacidad y Adultos Mayores
12	Prevención, atención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Promover políticas y acciones que eviten que la infancia sea víctima de Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI). • Impulsar medidas para la atención de las niñas, niños y adolescentes que han sufrido o sufren ESCI. • Reconstrucción de su autoestima, propiciando su desarrollo humano integral. 	Niñas, Niños y Adolescentes
13	Prevención y atención integral del embarazo en el adolescente	Prevenir y atender los riesgos de exclusión social derivados del embarazo y la maternidad no planeada en la adolescencia, proporcionando en concordancia con sus características y bajo una perspectiva de género la orientación y asistencia adecuada e integral que fomente una actitud responsable frente a su sexualidad.	Adolescentes
14	Menores Albergados	Proporcionar albergue y cuidados a niños, niñas y adolescentes en estado de desamparo o abandono a través de unidades asistenciales con especialistas en 4 áreas de atención: <ul style="list-style-type: none"> • Atención Médica; • Atención Psicológica; • Atención Jurídica, y • Atención Social. 	Niños, Niñas y Adolescentes

15	Atención a Menores Fronterizos	Prevenir y atender las necesidades de los menores fronterizos y las problemáticas colaterales a las que están expuestos.	Niñas, Niños y Adolescentes
16	Menores trabajadores	Generar acciones que contribuyan a prevenir, atender y erradicar el fenómeno del trabajo infantil urbano-marginal a través de la participación de dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil.	Niñas, Niños y Adolescentes
17	Prevención de riesgos Psicosociales	Favorecer en las niñas, niños, adolescentes, familias y comunidades el desarrollo de habilidades y actitudes que les permitan tener mayor capacidad de respuesta autogestiva, a través de impulsar en los Sistemas Estatales y Municipales DIF la operación de modelos, programas y acciones de prevención de riesgos psicosociales y promoción de estilos de vida saludables.	Niñas, Niños y Adolescentes
18	Programas Alimentarios	Mejorar la condición nutricia de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su situación de vulnerabilidad.	Niños, Niñas, Mujeres, Hombres, Adultos Mayores, Discapacitados y Familias
19	Violencia Familiar	Atención Psicológica, Jurídica y Social a víctimas y victimarios de violencia familiar.	Niños, Niñas, Mujeres, Hombres, Adultos Mayores, Discapacitados y Familias

Fuente: <http://www.dif.gob.mx/sifem.htm>. 21/X/2007

2.4.2 Objetivos estratégicos

EL Sistema DIF nacional como un organismo de clara tendencia solidaria con los pobres y excluidos del desarrollo o mejor dicho del progreso, tiene un propósito fundamental: la prestación de servicios de asistencia social de manera integrada, razón de ser que se pretende alcanzar a través de los siguientes objetivos:

1. Coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada para brindar servicios en la materia por medio de programas, lineamientos y mecanismos de seguimiento y operación;
2. Fortalecer e impulsar el desarrollo integral de la familia, a través de la promoción y aplicación de políticas públicas, programas y acciones;
3. Promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la persona, la familia y la comunidad, en situación de riesgo o vulnerabilidad social;
4. Prevenir los riesgos y la vulnerabilidad social con la participación corresponsable del individuo, la familia y la comunidad, bajo el principio del Desarrollo Humano Sustentable;
5. Profesionalizar los servicios de Asistencia Social mediante el diseño y la aplicación de modelos de atención, criterios normativos de calidad, competencias laborales, investigaciones y sistemas de información, y
6. Difundir y promover el respeto a los Derechos de la Infancia en coordinación con organismos internacionales, gobiernos, iniciativa privada y organizaciones de la Sociedad Civil.¹²

Como parte de la ética pública de dicho organismo y para asegurar un eficiente y honesto desempeño del personal que trabaja en él, se estableció un “Código de Conducta Institucional” a modo de un decálogo. El mismo organismo lo define como un documento normativo para guiar la actuación de todos cuantos trabajan ahí, no sólo hacia el interior sino también hacia la atención de los usuarios o beneficiarios del Sistema.

2.4.3 Población objetivo

Como ya lo hemos señalado con anterioridad y de manera especial en el cuadro que antecede, el Estado neoliberal en aras de eficientar los recursos disponibles ha venido focalizando los beneficios de los programas, a fin de privilegiar a quienes carecen de posibilidades de atender sus mínimos de bienestar, aunque en la práctica esa estratificación no resulta del todo segura. En los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil, por ejemplo, que destinan sus servicios a los niños entre 45 días de nacidos y 6 años, de madres trabajadoras y que no cuenten con estancia del IMSS o del ISSSTE u otras, resulta que “de acuerdo con la información obtenida de las personas entrevistadas, sólo 17.6 % no tienen seguro social. Los CADI proporcionan el servicio también a niñas y niños cuyas madres -77.5 % de las encuestadas- cuentan con seguro social y su nivel de ingreso supera el rango de pobreza. Con frecuencia, las

¹² <http://dif.sip.gob.mx/dif/?contenido=16>

beneficiarias fueron identificadas como trabajadoras del gobierno del estado con salarios medios o altos y que, en algunos casos - según las responsables del centro- reportan bajos ingresos con la finalidad de pagar una cuota de recuperación más baja. Lo que explica esto es que, al recibir presupuesto tanto del SEDIF como del IMSS, los CADI se ven obligados a pasar por alto el marco de focalización y dar prioridad a la demanda local y, sobre todo, a corresponder a aquellas instancias que les proveen de recursos. Esto ha llevado a que se desliguen de los ejes normativos y los objetivos para los que fueron creados.”¹³

Luego entonces y teniendo en cuenta esa situación, la población objetivo del DIF nacional va de acuerdo con el programa que se oferta. Así el Programa de Atención a Personas con Discapacidad 2008 que se planea en un escenario de más de 1’735,307 gentes con discapacidad motriz, visual, por déficit intelectual, auditiva y del lenguaje (Censo de Población y Vivienda de 2000) dirige sus servicios a “personas con discapacidad en situación de pobreza patrimonial, sujetos de asistencia social que habiten en zonas rurales y urbanas,”¹⁴ que acudan en solicitud de ayuda institucional a los sistemas DIF municipales y estatales. Igual condición establece el Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia, a los beneficiarios de sus servicios y que son “niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años de edad y sus familias en situación de vulnerabilidad social.”¹⁵ En cuanto a los Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable, su población objetivo son los grupos que habitan en localidades rurales con altos y muy altos niveles de marginación, considerando en esa estrategia la clasificación que hizo el Consejo Nacional de Población en el año 2000 de 263 micro-regiones prioritarias, localizadas en los 31 estados de la República mexicana.

¹³ Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006, realizado por El Colegio Mexiquense en el 2007 por pedimento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, p. 11.

¹⁴ Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad 2008, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2007, p.7.

¹⁵ “Se entiende [como vulnerabilidad social] la condición de riesgo que padece un individuo, una familia o una comunidad, resultado de la acumulación de desventajas sociales e individuales, de tal manera que esta situación no puede ser superada en forma autónoma y quedan limitados para incorporarse a las oportunidades del desarrollo”, Reglas de Operación del Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia 2008, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2007, pp. 5 y 6.

La población objetivo no puede ser abierta o generalizada como sucedía con el Estado benefactor o paternalista, ahora el Estado promotor como lo llama Ricardo Uvalle Berrones, busca ser más eficiente y menos engorroso en el cumplimiento de su inmediata responsabilidad social. De ahí que la asistencia social que presta el DIF nacional y consecuentemente los DIF estatales y municipales, busque ser selectiva, equitativa, objetiva, transparente, temporal y publicitada, asegurando –al menos en teoría- que la población objetivo sea claramente identificada, por individuo, familia, grupo específico y región.

2.4.4 Características de los apoyos

Como es lógico y desde el punto de vista de la eficiencia de los apoyos, entendida esta como un equilibrio entre costo y beneficio, el Estado mexicano ha puesto mucha atención en las características de los mismos, asegurando con normatividad la concurrencia de los DIF estatales y de las organizaciones de la sociedad civil, que ante todo deben respaldar sus solicitudes de recursos con argumentos válidos, los cuales serán sancionados y aprobados con criterios centrales. Para cada uno de los 3 programas sometidos a reglas de operación se plantean los requisitos a cubrirse en cada ejercicio fiscal. Los apoyos son sujetos de planeación y en consecuencia corresponden o deben corresponder a la atención de realidades estatales y municipales.

En las reglas de operación de los programas se establece como práctica para la asignación de apoyos, la firma de convenios de coordinación entre los DIF estatales y el DIF nacional y de concertación entre éste y las organizaciones de la sociedad civil. Los apoyos federales son tipificados como subsidios y van etiquetados, por lo que no pueden destinarse a otro propósito aunque fuese humanitario. En caso de que hubiese desviación, se suspende la entrega de apoyos parcial o totalmente, dependiendo de la gravedad de la situación, hasta el grado de dar por concluida la relación convenida y obligándose las instancias ejecutoras a enterar los recursos a la Tesorería de la Federación.

Los apoyos, dependiendo del servicio que otorga el DIF nacional, se dan en dinero, en especie o en servicios, ya sea de manera directa o a través de los DIF estatales y municipales u organizaciones de la

sociedad civil, de conformidad con la normatividad aplicable. Los servicios que otorga el DIF nacional de manera directa van para discapacitados, a través de los Centros de Rehabilitación y Educación Especial (CREE) y de los Centros de Rehabilitación Integral (CRI); de la Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR) y las Unidades Móviles de Rehabilitación (UMR) Por cuanto se refiere a los apoyos en especie, estos van desde bastones, sillas de ruedas, cobertores y juguetes hasta despensas y desayunos, en tanto se pagan becas a adolescentes en riesgo o se ayuda a mujeres para fortalecer acciones productivas: tiendas, artesanías, costura, etc.

III. EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE PUEBLA

3.1 Creación del Sistema DIF estatal

Por decreto del 12 de febrero de 1977, abrogado por el decreto del 31 de octubre de 1984, fue creado el Sistema DIF del Estado de Puebla, con la misma categoría jurídica que el Sistema DIF nacional; es decir, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta decisión del gobierno del Estado que encabezaba el Doctor Alfredo Toxqui Fernández de Lara correspondía a la política nacional sobre la asistencia social en el país y por consecuencia se atendía la instrucción del presidente de la República Licenciado José López Portillo. El Estado benefactor o de bienestar imponía su voluntad desde el centro y los gobernadores de manera recurrente sólo firmaban, año con año, el Convenio Único de Coordinación (CUC) en las famosas reuniones de la República, donde se consolidaba la visión centralista hacia el fortalecimiento del federalismo. En ese marco “federalista” se instruyó la creación de esta noble e importante institución de asistencia social a nivel estatal, con posibilidades de hacer lo propio en el ámbito municipal.

Por cierto en la Reunión de la República celebrada en el municipio de San Juan del Río, Estado de Querétaro el 4 y 5 de febrero de 1978, con motivo de la firma del CUC para dicho año, el gobernador de Puebla propuso que se denominara Convenio Único para el Desarrollo, en virtud de los impactos que causaba en el progreso de las entidades federativas, sugerencia que no surtió efectos inmediatos sino hasta cuando el Licenciado Miguel de la Madrid, toma las riendas del gobierno en 1982 y se conciben como parte central de las relaciones intergubernamentales dentro del Sistema Nacional de Planeación. Así mismo y con riesgo de ganarse represalias por parte del ejecutivo federal, señalaba que no se habían cumplido adecuadamente los diez programas convenidos para el ejercicio fiscal 1977, debido a la tardanza en la liberación de los recursos presupuestados y a que no hubo la participación suficiente del gobierno estatal en la programación, lo que generaba cambios programáticos. Esos señalamientos del gobernador poblano eran muestra de la estrechez con la que actuaban los estados en el mar de buenos deseos para fortalecer el federalismo mexicano.

El Sistema DIF estatal, tuvo como antecedentes, legalmente constituidos, al Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia del Estado de Puebla que, a su vez, sustituyó al Instituto de Protección a la Infancia. Como es de observarse, las instituciones de asistencia social de carácter federal o nacional, fueron establecidas como réplicas en los estados, con las limitaciones que se vivían en esos tiempos para desagregar los apoyos a todos los municipios. En el Estado de Puebla, por sus condiciones geográficas y de marginación no era fácil la tarea de aquellas instituciones primarias, sus acciones poco iban más allá de la capital del Estado o de municipios con infraestructura de comunicaciones; los más lejanos y aislados quedaban para mejores ocasiones.

No obstante lo reducido de esa cobertura, la creación del Sistema DIF en el Estado de Puebla, vino a constituir un instrumento ideal para tratar de cumplir con la política social del Estado mexicano en la entidad, que para aquel entonces contaba con una población superior a los 2 millones 500 mil habitantes que representaban el 5.2% de la nacional, asentados en 217 municipios con la siguiente distribución:¹

Municipios	Población
160	Hasta 10 mil habitantes
53	Más de 10 mil y hasta 50 mil habitantes
3	Más de 50 mil y hasta 300 mil
1 (Capital)	Más de 300 mil habitantes

Si la información anterior la disgregáramos a nivel de las 3, 034 localidades existentes de inmediato identificaremos los factores que imposibilitaban cualquier estrategia de asistencia social en todo el Estado, pues no sólo era la falta de carreteras y caminos, y la escasez de recursos económicos en las finanzas estatales sino la dispersión de la población en el territorio que cuenta con partes serranas muy accidentadas. Así, en el 65% de las localidades se presentaba muy baja concentración sin considerar que otras no estaban compactas sino había y hay en la actualidad asentamientos dispersos y sin posibilidades de servicios públicos básicos a su interior:²

¹ Información trabajada con datos de la Enciclopedia de México, Tomo X, Enciclopedia de México, S. A., 1978, pp. 477 y 478.

² Ibid.

Localidades	Población
En 774	viven menos de 99 personas
En 1,190	viven de 100 a 499 individuos
En 925	viven de 500 a 2,499 personas
En 139	viven de 2,500 a 19,900 habitantes
En 5	viven de 20 mil a 74,999 personas
En 1	viven más de 75 mil poblanos.

Bajo esas condiciones empezó a funcionar el Sistema DIF estatal, con un patronato integrado por un presidente que sería la esposa del gobernador y varios vocales, cuya labor recaería en los titulares de las direcciones (no secretarías) de gobernación, de Desarrollo Agropecuario y Forestal, de Obras Públicas, y de la Secretaría de Educación Pública y Cultura, así como en el Jefe de los Servicios Coordinados de Salud en el Estado, en el Delegado Estatal de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), en los representantes de clubes y organizaciones de servicios (sic) en representantes de las centrales obreras y en el secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias filial de la Confederación Nacional Campesina (CNC) quedando el cargo de tesorero en el Secretario de Finanzas de la Entidad. Como cosa normal de aquellos tiempos, también se involucraron a los sectores obrero y campesino del Partido Revolucionario Institucional a dictar normas para planear los servicios, a vigilar el patrimonio del organismo, a estudiar y aprobar el presupuesto anual, a conocer y aprobar las cuentas de egresos y otras funciones de su competencia marcadas en el instrumento de su constitución.

3.1.1 Objetivos de su creación

En el propio decreto de su creación, se hace mención a los diez objetivos del Sistema DIF estatal que ponen énfasis en el bienestar social y por consiguiente, muy de paso, hacen referencia a la asistencia social, que es el eje más humano del Estado para contribuir de manera asistencialista al bienestar social de los colectivos más necesitados. Con esa visión, indudablemente se ampliaba el panorama inicial del Sistema, aunque en su operatividad, el centro de su atención era la asistencia social a grupos marginados y vulnerables, sin considerar a los discapacitados ni a los adultos mayores. El Artículo 2 del decreto de referencia señala:

Los objetivos del sistema serán:

1. Promover en el Estado el bienestar social.
2. Promover el Desarrollo de la Comunidad y fomentar el bienestar familiar.
3. Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a los lactantes y en general a la infancia, así como a las madres gestantes.
4. Fomentar la educación para la integración social a través de la enseñanza preescolar y extraescolar.
5. Fomentar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y la formación de su conciencia crítica.
6. Investigar la problemática del niño, la madre y la familia, a fin de proponer las soluciones adecuadas.
7. Establecer y operar de manera complementaria hospitales, unidades de investigación y docencia, y centros relacionados con el bienestar social.
8. Fomentar y en su caso proporcionar servicios asistenciales a los menores en estado de abandono.
9. Prestar organizada y permanentemente servicios de asistencia jurídica a los menores y a las familias, para la atención de los asuntos compatibles con los objetivos del sistema.
10. Fomentar la formación y capacitación de grupos de promotores sociales voluntarios y coordinar sus acciones, para su participación organizada, tanto en los programas del Sistema como en otros afines.
11. La coordinación con otras instituciones afines, cuyo objeto sea la obtención del bienestar social.

En principio, la idea de crear un organismo con estas características no estaba mal, al contrario, iba más allá de prestar servicios de asistencia social en momentos en que el Estado paternalista tendía a su renovación, a su reforma para ser más eficiente, para garantizar las influencias del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Con esos objetivos se daba la impresión de querer establecer un organismo del sector salud que coordinara la política social de la entidad federativa, pues se consideraba la posibilidad de establecer y operar hospitales, unidades de investigación y docencia, así como centros relacionados con el bienestar social, que podían ser cuantos hicieran labores sociales. Eso constituía un reto en la materia, sobre todo si se toma en consideración que en 1992 se crea con tal propósito la Secretaría de Desarrollo Social en la Administración Pública Federal y posteriormente se haría lo mismo a nivel estatal.

Tanto el artículo 12 como el 15 del decreto arriba citado involucraron a los municipios del Estado de Puebla. El primero para que las autoridades municipales instaurarán “instancias que presten servicios análogos, similares y compatibles” a los del Sistema DIF estatal. Y el segundo para que esas instancias por sus representantes acudieran al llamado que, año con año, les hiciera el organismo, con el fin de coordinar las actividades. En fin, los objetivos del Sistema pretendían extenderse hasta el ámbito municipal, aunque, como ya se destacó, no fue posible hacerlo de manera generalizada por circunstancias que sobrepasaban las fortalezas de la institución que debía tener como director general a un poblano por nacimiento y con 30 años cumplidos el día de su designación.

3.1.2 Marco institucional

El Sistema DIF del Estado de Puebla se norma por diferentes leyes de carácter estatal y por su corresponsabilidad con el Sistema DIF nacional también lo regulan los ordenamientos y la normatividad federales. Como punto de inicio, el Sistema se encuadra dentro de las previsiones que hace el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla que a la letra dice:

Las leyes se ocuparán de:

- I. La protección, seguridad, estabilidad y mejoramiento de la familia en sus diversas manifestaciones.
- II. La atención de la mujer durante el embarazo.
- III. La atención y protección del ser humano durante su nacimiento, minoridad y vejez.
- IV. La protección de las víctimas de los delitos y de quienes carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas.
- V. La atención de la salud de los habitantes del Estado.

Así mismo en su organización y funcionamiento la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, publicada en el Periódico Oficial el 5 de agosto de 1986 es determinante, la cual tiene por objeto establecer las bases y procedimientos de un sistema de asistencia social conforme lo prevé la Ley de Salud del Estado y a donde concurrirán y colaborarán los gobiernos federal, estatal y municipales, así como los sectores social y privado. Es obvio que el

Sistema Estatal de Asistencia Social³ es congruente con el nacional, por lo que se tiene la misma concepción de la asistencia social ya citada renglones arriba, así como de los sujetos de los servicios con idéntica focalización. Sin embargo, se deja a la Federación los servicios de asistencia social de jurisdicción federal, sin evadir la responsabilidad que en ello tenga el Estado de Puebla. Luego entonces, las relaciones intergubernamentales se ejercen de acuerdo al ámbito de competencia de cada orden de gobierno.

La propia Ley determina, al igual que la federal, que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla es el organismo rector de la asistencia social, así mismo concibe una organización homologada a la del Sistema DIF nacional: un Patronato cuya presidenta es la esposa del gobernador en turno y a quien el decreto de creación le atribuye una serie de funciones; la Junta Directiva como órgano de gobierno y una Dirección General que viene siendo la operativa o la ejecutora de los acuerdos y disposiciones del Patronato y de la Junta Directiva. Al respecto, se tratará con mayor amplitud en el punto relacionado con la organización y funcionamiento de la institución.

Otras leyes estatales que por igual regulan la operatividad del Sistema son: la Ley de Integración Social de Personas con Discapacidad del 30 de octubre de 1996 y cuyo artículo 3 señala:

Compete al Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Salud, mediante el programa establecido dentro del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado, coordinar, ejecutar y verificar el cumplimiento de las acciones que establece la presente Ley.

Ese programa que le toca integrar al Sistema DIF estatal comprende, por ley, los siguientes aspectos: salud, bienestar y seguridad social; educación e investigación; rehabilitación laboral, capacitación y trabajo; deporte, cultura y recreación; comunicación; acceso a las telecomunicaciones, transporte y vialidad; legislación y derechos humanos, e informática sobre población con discapacidad. Con ese instrumento administrativo, el sistema interviene en una serie de

³ “El Sistema Estatal de Asistencia Social que se ubica dentro del Sistema Estatal de Salud, se constituye por las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal y por las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de asistencia social, así como por los mecanismos de coordinación de acciones que en esta materia se establezcan”. Artículo 7 de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social.

actividades que van desde captar a los beneficiarios, su rehabilitación y capacitación hasta el trabajo y las facilidades que deben tener en los servicios públicos.

La Ley de Protección a los Adultos Mayores del 15 de diciembre de 2000, creó el Instituto Estatal de la Senectud que de alguna forma mantiene relaciones de apoyo, vigilancia y seguimiento de programas con los sistemas DIF estatal y municipales, que tienen la obligación de atender la salud, recreación y bienestar de los senescentes o bien recibir y atender a los que se encuentren abandonados o sin familiares. Los artículos 3 fracción X, 7, 12, 14 y 31, entre otros, determinan facultades y consecuentemente obligaciones para dichas instituciones públicas de asistencia social.

Por su parte la Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar del 6 de abril de 2001, le fija al Sistema una responsabilidad conjunta con las Secretarías de Gobernación, Educación Pública y Salud, con la Procuraduría General de Justicia, el Instituto Poblano de la Mujer, la Procuraduría del Ciudadano y la Comisión de Derechos Humanos para prevenir, atender y tratar este problema que es muy común al interior de las familias, constituyéndose, en ese propósito, en un Consejo que involucra a los sectores social y privado. Se infiere que los ayuntamientos también están facultados para incorporarse a los trabajos del Sistema por conducto de sus Sistemas correspondientes, participando en las siguientes acciones, establecidas en el artículo 26 de la citada Ley:

Corresponde al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado:

- I. Promover acciones y programas de protección social a las receptoras y los receptores de violencia familiar;
- II. Capacitar a su personal operativo para detectar, atender y canalizar a las receptoras, los receptores, las generadoras y los generadores de la violencia familiar;
- III. Impulsar campañas públicas orientadas a sensibilizar y concientizar a la población, sobre las formas en que se expresa y se pueda prevenir y combatir este fenómeno;

- IV. Promover la instalación de centros de atención y protección a las víctimas de la violencia familiar, y apoyar en la capacitación del personal encargado de las áreas respectivas;
- V. Coadyuvar con las instituciones competentes en las acciones y programas de prevención y asistencia de la violencia familiar, y dar seguimiento a los casos en que tenga conocimiento;
- VI. Brindar servicios de atención psicológica y social a las familias, las generadoras, los generadores, las receptoras y los receptores de la violencia familiar, prestando a estos últimos la asesoría jurídica y la protección que requieran, canalizándolos a las instancias competentes, dándoles el seguimiento correspondiente;
- VII. Impartir entre la población, cursos de capacitación y sensibilización para prevenir, detectar y atender la violencia familiar, así como para concientizar sobre su gravedad y consecuencias;
- VIII. Promover programas educativos y preventivos adecuados en el ámbito de su competencia, referentes a este problema social; y
- IX. Difundir en el ámbito de su competencia el contenido y alcance de la presente Ley; así como informar al Consejo los casos de violencia familiar que conozca, y
- X. De manera adicional y no por ello menos importante también las leyes Orgánica de la Administración Pública del Estado en lo que corresponde al sector salud, de Planeación en cuanto a la planeación institucional y las vertientes de coordinación y concertación se refiere, de Responsabilidades de los Servidores Públicos para asegurar el buen comportamiento de los servidores públicos, y de Transparencia y Acceso a la Información Pública para transparentar las acciones y la rendición de cuentas, rigen la gestión del SEDIF y por supuesto determinan la vida de los sistemas municipales DIF.

3.1.3 Marginación⁴ y pobreza en el Estado de Puebla

⁴ “La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del progreso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. “Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar o comunitario y cuya revisión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales”. Índices de marginación 2005, México, Consejo Nacional de Población, septiembre de 2006, p. 11.

Con el fin de centrar las tareas que realiza el Sistema DIF estatal coordinadamente con los 217 sistemas DIF municipales, es conveniente hacer una breve relación de hechos sobre las condiciones de marginación y pobreza que se observan en el Estado y donde sin duda tendrá mucho que ver el Instituto de Evaluación y Medición de la Marginación y la Pobreza (IEMMP) de reciente creación que está bajo el cobijo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Entidad (SEDESO) y cuya finalidad inicial es medir la marginación y pobreza en 61 municipios con rezago social, evaluando el impacto que han tenido las políticas públicas en los primeros tres años del gobierno de Mario Marín y estar en condiciones de proyectar los alcances al año 2010, pudiendo con ello focalizar con mayor eficiencia los apoyos y las inversiones. La Junta Directiva del Instituto de la cual forma parte el Sistema DIF estatal, tuvo su primera sesión a finales de febrero de 2008, donde se aprobó el proyecto de investigación: "Evaluación del impacto de los indicadores de marginación y pobreza para el trienio 2005-2007 en 61 municipios con rezago social," esperándose tener una radiografía precisa para el 2009 y según el Secretario de Desarrollo Social del Estado dar tiros de precisión en el combate a la pobreza.⁵

Puebla, según los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) derivados del II Censo de Población y Vivienda 2005 y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005, ocupa, el nada afortunado, séptimo lugar entre las 32 entidades federativas del país, con un grado de marginación alto, solo superado por San Luis Potosí, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Guerrero, los tres últimos con un grado de marginación muy alto. En este sentido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su documento de 2004: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, ubica al Estado en el quinto lugar en cuanto al Índice de Desarrollo Humano (IDH) por entidad federativa, destacándose al respecto que:

la desigualdad nacional del IDH es originada principalmente en los estados de Veracruz (7.1%), Oaxaca (6.4%), Estado de México (5.7%), Chiapas (5.3%) y Puebla (4.7%). De estos cinco estados proviene el 29.2% de la desigualdad nacional del IDH y ellos deberían ser foco de las políticas de reducción de la desigualdad del desarrollo por el potencial que presentan para contribuir a una mayor igualdad nacional.

⁵ http://www.periodicodigital.com.mx/index2.php?option=com_content&task=view&=46

Como es de entenderse, el Estado de Puebla cuenta con municipios y localidades con alta y muy alta marginación, correspondiendo estas a municipios con medio y bajo grados de marginación. En las cifras, consignadas a continuación, se hace un desglose numérico de lo que ocurre en la entidad y que muestra la focalización de la política social del gobierno federal, obligado a diseñar y aplicar estrategias para atender con precisión los problemas de la marginación y la pobreza. Los datos forman parte del análisis nacional que por tiempo ha hecho la SEDESOL y que dio pie al establecimiento de 263 microrregiones en el país con 1,338 municipios de alta y muy alta marginación, y que son el objetivo del Programa de Desarrollo Local (Micro-regiones) al que concurren 78 programas de 14 dependencias de la Administración Pública Federal 2008.⁶

	Municipios	Localidades*
Alto grado de marginación:	115	231
Muy alto grado de marginación:	29	1
TOTAL:	144	232

***Las localidades pertenecen a municipios con media y baja marginación**

Es obvio que la influencia de esa pobreza extrema se vive con mayor rigor en las comunidades indígenas, que pese a todos los esfuerzos de cada sexenio federal y estatal, siguen viviendo en los síntomas de la miseria. La política social del Estado benefactor no las alcanzó o las benefició muy por encimita. Su atraso es innegable aunque algo les llega de manera regular a partir del Programa Nacional de Solidaridad 1989-2004 y si no es suficiente para revertir esa lacerante desigualdad social, que cabalga indomable lo mismo en localidades rurales que en colonias populares de las ciudades, si alivia en poco la desventura y permite “irla pasando” en medio de las desdichas. Es cierto que los gobiernos federal y estatal tienen conciencia de esas dificultades estructurales⁷ y ponen atención en ello destinando

⁶ <http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/pdl>

Al respecto señala el Programa Institucional del SEDIF: “De acuerdo con las cifras disponibles, Puebla cuenta con 153 municipios de muy alta y alta marginación, esto equivale a más del 65% del total del estado, los cuales se concentran en las Sierras Norte, Nororiental, Tehuacán y la Sierra Negra y en la región Mixteca.”, p. 4.

⁷ “Reconocemos con toda honestidad que el progreso no ha beneficiado a todos los sectores por igual. La gran mayoría, muestra diversos signos de rezago, y subsisten grandes capas sociales en condiciones de

recursos a la construcción y ampliación de servicios públicos, al mejoramiento de la vivienda y al desarrollo de la familia, pero hace falta más para arraigar a la gente y que en sus localidades encuentren oportunidades para vivir dignamente, de ahí que sea muy ilustrativo e importante el recién puesto en marcha, por el Presidente Felipe Calderón, Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas que sólo requiere de la responsabilidad social de los empresarios, ya sean mexicanos o extranjeros.

Las labores de política social del Estado deben fortalecer la coordinación intergubernamental y la concertación, para lo cual resulta sumamente necesario afianzar procesos de descentralización que permitan una acción local más apropiada en la atención de los problemas locales y en la recepción y distribución de los apoyos de los programas federales y estatales. Ahí tienen mucho que hacer los sistemas DIF estatal y municipales. En Puebla, la política social del gobierno actual “apuntará a combatir aquellas manifestaciones del orden social que se traducen en el deterioro de la calidad de vida, y falta de acceso a oportunidades para una vida mejor de aquellos poblanos y poblanas que han nacido y viven en estratos sociales o situaciones geográficas desfavorables, y que tienen que hacer frente a tres principales problemas: la pobreza, marginación y vulnerabilidad. Estos problemas se atenderán sin perder de vista que son fenómenos multidimensionales, donde la educación, la salud, los servicios básicos, las oportunidades económicas y la equidad son factores determinantes que deben ser tomados en cuenta para el diseño de políticas sociales focalizadas.”⁸

El presidente de la República, Felipe Calderón, anunció el 19 de octubre de 2007, en una reunión tenida con presidentes municipales de su partido, la asignación de 6,500 millones de pesos para el 2008 a municipios marginados, de los cuales 3 mil millones serían para combatir la pobreza y los restantes para seguridad pública. Esos 3

pobreza y marginación. Por lo tanto nuestro rumbo está orientado a construir una nueva etapa de desarrollo que elimine, en lo posible, las causas del atraso. Se requiere una profunda transformación en la manera de concebir y generar el progreso, con herramientas que permitan construir la nueva etapa de desarrollo.” Programa Institucional 2005-2011, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Gobierno del Estado de Puebla 2005-2011, p. 3.

⁸ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2005-2011, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Puebla 2005-2011, p. 3. En el mismo lugar se señala que por consecuencia “se buscará promover el desarrollo social prioritariamente en los grupos de población con ingresos económicos más bajos, en aquellos que carecen de servicios básicos y de la infraestructura necesaria para su desarrollo, así como en los que presentan alguna forma de vulnerabilidad y requieren atención especial.”

mil millones se supone que se distribuirían entonces entre los 1338 municipios con prioridades de atención, lo cual puede ser un aliciente en el aprovechamiento de los recursos excedentes del petróleo, que dicen es de los mexicanos y que necesita de la inversión privada para explotar los grandes yacimientos que tiene el país a profundidades considerables.

La marginación y la pobreza son males sociales que aquejan a la sociedades modernas y se convierten en lastres que de acuerdo con la filosofía del actual Estado, no sólo es responsabilidad del gobierno atenderla y combatirla sino también del conjunto social, pues en la unidad de esfuerzos y la aplicación de estrategias conjuntas está la mejor fórmula para superar esas desigualdades provocadas por las políticas económicas de toda la vida, las que se han distinguido por beneficiar a unos cuantos en perjuicios de las mayorías. Sobre la posibilidad de abatir la pobreza en México, Rolando Cordera hace tres escenarios hacia el 2030, asegurando que con un crecimiento económico de casi el 3% en la primera década del milenio, será posible reducir la pobreza hasta llegar, incluso, a su exclusión definitiva. Cada escenario tiene sus asegunes, aunque en los tres surgen posibilidades de superación. Son alentadores. Este es un ideal que el Estado neoliberal tal vez no comparte, ya que las oportunidades internas se siguen reduciendo en la medida que avanza la acción del Estado promotor hacia la globalización: hay poco empleo y el que existe está mal remunerado, no hay suficiente tecnología aplicada para incrementar la producción y productividad de las actividades rurales, sobre todo en tierras de temporal, donde influyen más los cambios climáticos y por supuesto influirá negativamente el Tratado de Libre Comercio, entre otros factores como la migración, el narcotráfico y la inseguridad pública.

3.1.4 El Sistema Estatal de Asistencia Social

Dentro del panorama descrito en el punto anterior, el Sistema de Asistencia Social del Estado de Puebla, que forma parte del Sistema Estatal de Salud, pretende guiar de forma organizada las acciones públicas, privadas y sociales encaminadas a modificar y mejorar las circunstancias sociales que impiden el desarrollo integral de las personas, así como la protección física, mental y social de individuos en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida digna y productiva. Así

reza el quinto y último considerando de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, publicada en el Periódico Oficial el 5 de Agosto de 1986, empleado como parte de la justificación que hizo en aquel entonces el gobierno de Guillermo Jiménez Morales ante la 49 Legislatura del Estado. Con su integración, el Sistema buscó cohesionar todas las acciones estatales encaminadas a la asistencia social de la población objetivo y que por cierto el Estado ha venido focalizando con una metodología cada día más precisa. El Sistema DIF nacional ha normado los métodos selectivos de los grupos a atender y que deben atenderse en las entidades federativas con los programas nacionales de asistencia social, quedando los DIF municipales en la obligación de aplicarlos en su jurisdicción.

Bajo esa justificación, el Sistema Estatal de Asistencia Social de acuerdo con la ley de su creación, se propone “crear y establecer las bases y procedimientos de un sistema estatal de asistencia social que establece la Ley de Salud del Estado de Puebla y coordine el acceso a los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, así como la participación de los sectores social y privado, según la distribución de competencias que establecen la Ley General de Salud y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.”⁹ Como se puede inferir, en el Sistema interactúan los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado, privilegiando la coordinación y la concertación como fórmulas para sumar esfuerzos y garantizar mejores resultados.

En esa corresponsabilidad que tienen las entidades federativas con la Federación, dan congruencia a sus sistemas de asistencia social con el nacional, garantizando un solo canal de atención desde el gobierno federal hasta el municipio y la implementación de políticas públicas tanto en la focalización como en la entrega de beneficios. Cada sistema responde a su ámbito de competencia, el nacional dictando y vigilando la normatividad en la aplicación de los recursos federales que, vía convenios, destina a los estados, y los estatales, operando los programas nacionales en los municipios y poniendo en ejecución otros programas de carácter estatal. En fin, existe interdependencia en las relaciones intergubernamentales

⁹ Artículo 1 de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, que trata del objeto de la ley que regirá en todo el Estado y cuyas disposiciones son de orden público y de interés social.

para lograr los objetivos que contiene el artículo 10 de la Ley de referencia y los cuales son:

- I. Garantizar la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios, preferentemente en las regiones menos desarrolladas a los grupos más vulnerables;
- II. Definir criterios de distribución de universos de usuarios, de regionalización, de escalonamiento de los servicios, así como de universalización de cobertura; y
- III. Establecer y llevar a cabo conjuntamente programas interinstitucionales que aseguren la atención integral de los grupos sociales vulnerables.

La focalización está presente en los tres objetivos descritos y se desarrolla cuando el Sistema trata de los servicios básicos de salud en materia de asistencia social, ya que señala con precisión a los sujetos de los beneficios: personas con carencias socioeconómicas o con problemas de invalidez o incapacidad que no puedan cubrir sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo; menores y ancianos en estado de abandono o en pobreza, personas de escasos recursos y población de zonas marginadas. Esta población objetivo recibe desde atención en establecimientos especializados, si así lo requiere, el ejercicio de tutela de menores y promoción de adopciones, asesoría jurídica y recreación, orientación nutricional y promoción de su participación, hasta apoyos de educación y capacitación para el trabajo, servicios funerarios y de desarrollo comunitario. Para ello se cuenta con infraestructura física y administrativa, como las diversas instalaciones del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) y del Instituto de Asistencia Pública del Estado, instituciones de asistencia privada y las propias de los sistemas DIF municipales. Esa red de servicios puede ampliarse con otras instituciones públicas, privadas y sociales interesadas en estas actividades no lucrativas y previo convenio de concertación.

Sin duda, en estos tiempos la presencia de las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) llámense fundaciones o asociaciones de la sociedad civil, que tienen como objetivo “ejecutar actos con fines humanitarios, sin propósito de lucro,”¹⁰ constituyen una veta

¹⁰ Artículo 1 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Puebla, del 21 de julio de 1994. El Estado las reconoce como entidades jurídicas con capacidad para tener patrimonio sin más limitaciones que las destinadas a la realización de sus fines. En función de su plena actividad social, en el

importante dentro del Sistema Nacional de Asistencia Social y por supuesto en el Sistema de Asistencia Social del Estado de Puebla. Señalan los especialistas que en la actualidad existen más de 50 mil organizaciones en el país y es posible que sean más en el futuro, pues el Estado mexicano se ha propuesto impulsar su presencia en acciones tan nobles, para lo cual a nivel nacional se promulgó el 9 de febrero de 2004 la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y con ese sentido le corresponde al Sistema DIF del Estado de Puebla, conforme al artículo 41 de la indicada ley, promover:

la creación de instituciones de asistencia privada, fundaciones, asociaciones civiles y otras similares, las que con sus propios recursos o con liberalidades de cualquier naturaleza que aporte la sociedad en general, presten dichos servicios, con sujeción a los ordenamientos que la rijan.

Para ese fin se difunden y aplican las normas técnicas que habrán de observar las organizaciones que busquen contribuir en la prestación de servicios de salud en materia de asistencia social y que por promociones de la Secretaría de Salud del Estado pueden ser sujetas de estímulos fiscales.

3.1.5 El SEDIF en la actualidad

Dentro del Plan de Desarrollo del Estado de Puebla para el periodo 2005-2011, se establecieron cinco ejes estratégicos, con el fin de guiar con mayor eficiencia y efectividad la aplicación de los recursos presupuestales y el desempeño de la Administración Pública, así como involucrar en la visión del ejecutivo estatal a los otros dos poderes que, ante todo, son partes de un todo llamado gobierno. Los ejes son: Puebla, Estado de derecho y justicia; Gobierno de nueva generación, competitividad y progreso para todos; Política social y combate a la pobreza, y Desarrollo regional sustentable. Llama la atención la conformación de cada uno; sin embargo, para nuestro estudio es de suma importancia el correspondiente a la “política social y combate a la pobreza” que durante la presente administración ha tenido preponderancia en los presupuestos de egresos, ocupando en el 2007 el 57% del total y en el 2008 el 57.5%,

Estado de Puebla son vigiladas y asesoradas por la Junta Directiva del SEDIF, que busca vincularse con ellas en los propósitos del gobierno estatal para asegurar las metas de la asistencia social.

respectivamente, según los siguientes datos tomados de la Ley de Egresos de cada año:

EJE	\$2007*	\$2008*
1: Puebla, Estado de derecho y justicia:	2,619'702,000	2,584'501,000
2: Gobierno de nueva generación:	623'196,000	653'438,000
3: Competitividad y progreso para todos:	6,122'828,000	6,352'598,000
4: Política social y combate a la pobreza:	20,095'473,000	22,684'754,000
5: Desarrollo regional sustentable:	5,805'691,000	7,170'818,000

Total: 35,266'890,000 39,446'109,000

***Son datos presupuestados y no definitivos.**

Como se aprecia, el gobierno del Estado de Puebla ha puesto especial atención a los graves problemas de marginación y pobreza existentes en el territorio estatal¹¹, donde se concentra el 9.4% de la población indígena del país, la que a su vez representa el 13% de la población poblana. Estas etnias se localizan principalmente en el norte y sureste de la entidad y enfrentan la exclusión y la vulnerabilidad como forma de vida ancestral, sobre todo por adversidades como la dispersión, la geografía muy accidentada y poco productiva, el aislamiento, la lejanía y falta de servicios básicos y de salud y educación. Por supuesto, ahí se concentran los males con mayores dificultades para su atención continua y sistemática: entre otros, la discapacidad, la desnutrición y muerte de niñas y niños¹², personas de la tercera edad analfabetas y sin seguridad social, deserción escolar y jóvenes sin oportunidades de continuar sus estudios profesionales o técnicos medios y mujeres discriminadas.

Al amparo de esa política social de avanzada, el SEDIF ha tenido presupuestos que no son suficientes para el tamaño de su Programa Institucional, que no sólo busca atender con calidad y calidez a los

¹¹ “El Estado de Puebla se divide en 7 grandes regiones económicas importantes, en estas regiones contrasta la riqueza de unas poblaciones y la extrema pobreza de otras, es allí en donde los grandes rezagos sociales en cuanto a educación, salud, alimentación, empleo, vivienda, se convierten en factores condicionantes para el desarrollo económico, social y político de los poblanos.” Programa Institucional 2005-2011. Op. Cit. p. 4

¹² “Según el Instituto Nacional de la Nutrición “Salvador Zubirán” el 58.5 % de niñas y el 56.2 % de niños menores de 5 años que habitan en zonas rurales del país padecen algún grado de desnutrición. En este contexto, el estado de Puebla ocupa el cuarto lugar nacional con mayor número de niños y niñas en desnutrición, y la mortalidad por deficiencias de este tipo en niños menores de cinco años, registró un valor de 29.2 defunciones por cada 100 mil menores en 2002, cifra que superó en más del 100 % a la total del país, que fue de 14.2 defunciones en ese mismo año.” Programa Sectorial de Desarrollo Social, Op. cit. p. 17.

grupos vulnerables y en pobreza, sino crear oportunidades para que hombres y mujeres desarrollen sus capacidades y ejerzan sus libertades y derechos, aprovechando su potencial productivo y creativo para mejorar sus condiciones de vida.¹³ Esto incluye a los niños y niñas, a los jóvenes y discapacitados. Con esa responsabilidad social, al Sistema se le presupuestó para el 2007 la cantidad de \$ 213'500,917 y para el 2008 un monto de \$ 343'394,299, superior por habitante al del Sistema DIF del Estado de México que para el ejercicio del año en curso se le asignaron \$620'923,000, lo que puede ser un indicador del grado de compromiso del gobierno del Lic. Mario Marín Torres y de su esposa Margarita García de Marín, presidenta del patronato del SEDIF.

En el Programa Institucional 2005-2011, se estableció como visión del Sistema, ser “una institución moderna, que promueve el desarrollo integral de personas o grupos sociales que viven en vulnerabilidad¹⁴ social, a través de la implementación de modelos, programas y acciones innovadores que combatan las causas de la pobreza y pobreza extrema, fortaleciendo la política de asistencia social y otorgando servicios de calidad con calidez, durante la administración del Gobierno de Nueva Generación 2005-2011.” Y pareciera una cosa sencilla, pero ante las condiciones y circunstancias adversas que identifican al Estado de Puebla, la labor del SEDIF es ardua y con creces se superan las expectativas planeadas para llevar la asistencia social a esa enorme y grave polarización social que existe entre las regiones y micro-regiones, y donde la contribución del Instituto para la Asistencia Pública, creado por decreto del 15 de marzo de 1996, precisamente para “Apoyar y promover los programas que tengan por objeto la prestación de servicios de asistencia social o de beneficencia pública,”¹⁵ es muy necesaria.

¹³ Plan de Desarrollo del Estado de Puebla 2005-2011. Gobierno del Estado de Puebla, Eje 4: Política Social y Combate a la Pobreza, p. 95, donde también se señala que “El Estado asume la responsabilidad de impulsar políticas públicas que contrarresten eficientemente los factores generadores de pobreza, marginación y vulnerabilidad.”

¹⁴ “La vulnerabilidad se puede definir como la incapacidad de hombres y mujeres para soportar el impacto de fenómenos naturales o humanos debido a sus condiciones físicas, económicas, sociales o de ubicación geográfica. Estos grupos vulnerables, demandan atención y recursos diferenciados para alcanzar un desarrollo social equitativo y una reivindicación con respeto a su identidad sociocultural, a la igualdad de género y a su dignidad humana.” Programa Sectorial de Desarrollo Social 2005-2011. Op. cit. p. 14.

¹⁵ Fracción VIII del artículo 3 del Decreto de creación del Instituto para la Asistencia Pública del Estado de Puebla, como organismo descentralizado del sector salud y que trata del objeto de dicha institución.

El SEDIF cuenta con una red de atención importante aunque no suficiente para garantizar los servicios integrales en coordinación con los sistemas municipales hasta el rincón más lejano del Estado. En esta infraestructura de apoyo a los colectivos vulnerables y marginales se incluye la importante labor de las 12 delegaciones regionales que al igual que oficinas centrales basan sus actividades en los ejes de prevención, corresponsabilidad y profesionalización. Los servicios que se otorgan a través de los diferentes programas son diversos y con destino a grupos específicos; sin embargo sobresalen los de consulta médica especializada y consulta paramédica en sus diferentes aspectos: medicina física y rehabilitación, medicina del deporte, comunicación humana, psicología y trabajo social; y los de terapia de rehabilitación con terapia física, terapia de lenguaje, terapia ocupacional, psiquiatría, odontología, oftalmología y radiología, los cuales se otorgan a través de las instalaciones y personal del SEDIF y de aquellas posibilidades que tienen algunos sistemas municipales DIF.

Cabe destacar que con el objeto de ampliar los servicios y atender en mejores condiciones a los usuarios, a partir del 2006 se tuvieron nuevas oficinas administrativas, el Centro expositor de artesanos y una tienda de aparatos ortopédicos, además de haberse puesto en marcha recientemente la Escuela de Enfermería, la Guardería Popular “Blandina Torres de Marín” y el Centro de Capacitación para la Mujer (CECAM) que con el objetivo de contribuir al sano esparcimiento de la familia oferta el Programa Domingos Culturales, donde se presentan bailables regionales, rondallas y cantantes poblanos. Así mismo, en aras de combatir o aminorar acciones delictivas y problemas de alcoholismo, drogadicción y pandillerismo, el SEDIF lleva a cabo el Programa “la Familia es Primero” con eventos culturales, de aprendizaje, recreación y deporte: danza, teatro, conciertos, pintura, tejido, box, lucha libre, bailables, etc. Desgraciadamente estos y otros esfuerzos para el desarrollo integral de la familia se quedan concentrados en la ciudad, pero tal vez a petición de los sistemas municipales DIF sea posible ampliar su cobertura a los municipios más alejados y de alta y muy alta marginación.

3.2 Organización y funcionamiento

3.2.1 Estructura orgánica

Como organismo descentralizado del sector salud, el SEDIF cuenta con un Patronato al igual que el Sistema Nacional DIF, que de acuerdo con la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia social se integra por once miembros nombrados y removidos libremente por el gobernador del Estado. No obstante que dicho ordenamiento no señala que la presidencia la debe ocupar la esposa del titular del poder ejecutivo, es una tradición que sea ésta quien asuma la responsabilidad más noble de la Administración Pública. Nada más como breviario recordamos que la esposa del presidente de la República Vicente Fox Quesada, la señora Marta Sahagún, no ocupó esa honrosa posición teniendo por el contrario a Vamos México, que según las noticias de mediados de 2004 recibía buena parte de los fondos del Fideicomiso “Transforma México”¹⁶ de la Lotería Nacional, asunto espinoso que incluso se debatió en el Congreso de la Unión y llevó a que se auditara a dicha institución de beneficencia, sin que se hayan dado a conocer los resultados.

El Patronato ejerce las facultades que le asigna el artículo 24 de la mencionada ley y que citamos a continuación. Estas involucran a los integrantes del Patronato en tareas de apoyo al organismo, que no sólo subsiste con los ingresos que recibe cada año del presupuesto estatal, sino necesita de aportaciones que precisamente buscan sus protectores o patrones, personas de reconocida experiencia e interés en actividades de asistencia social y que gozan de estimación general; es decir, tienen presencia en la sociedad poblana:

- I. Emitir opinión y formular sugerencias sobre los planes de trabajo, presupuestos, informes y estados financieros anuales del Organismo;
- II. Apoyar las actividades del organismo y formular sugerencias tendientes a su mejor desempeño;
- III. Realizar y promover actividades tendientes a la obtención de recursos que permitan el incremento del patrimonio del Organismo y el cumplimiento cabal de sus objetivos;

¹⁶ “... la creación del fideicomiso “Transforma México” ha excluido de los beneficios a más de cincuenta mil organizaciones pequeñas que trabajan consiguiendo fondos para apoyar a indigentes, niños de la calle, indígenas y cualquier tipo de pobres en la ciudad y el campo. La Lotería Nacional ya no apoya a estas pequeñas organizaciones sino a las grandes instituciones filantrópicas quienes deberían destinar sus propios recursos excedentes a labores de beneficencia en vez de sangrar a la Lotería Nacional. En esta situación se encuentran las fundaciones “Vamos México”, la de Banamex, el Tec de Monterrey y algunas empresas grandes que lejos de poner de su propio dinero, recaudan fondos hasta derivados de los más pobres para supuestamente canalizarlos a fines sociales. Guillermo Ochoa Montalvo (gom@columnasur.org) La Palabra.Com, 17 de diciembre de 2007.

- IV. Designar de entre sus miembros, al Secretario y Tesorero del mismo, quienes tendrán, junto con el Presidente, en el ámbito de su competencia, las facultades correspondientes a los miembros de la Junta Directiva;
- V. Nombrar a su representante ante la Junta Directiva; y
- VI. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las facultades anteriores.

Los miembros del Patronato no reciben pago alguno y sus puestos son honoríficos; sin embargo, la presidenta, el secretario y el tesorero comparten las facultades de la Junta Directiva y por su responsabilidad la presidenta debe contar con presupuesto para el cumplimiento de sus funciones, no obstante que ante la insuficiencia de recursos a veces el tesorero administra la escasez.

El máximo órgano de gobierno del SEDIF es la Junta Directiva, integrada por los titulares de las secretarías de Finanzas, de Salud quien la preside, de Educación Pública y de la Procuraduría General de Justicia, así como por un representante del Patronato, el Administrador General de Instituto de Asistencia Pública y el director del Sistema. Para la buena operatividad de la Junta, los titulares delegan en los suplentes su responsabilidad con las mismas atribuciones y poder de decisión, participando así en las sesiones ordinarias trimestrales y extraordinarias. Las funciones de la Junta Directiva guían el rumbo del organismo y las cuales se citan en seguida, pues también son la base de su organización y funcionamiento.

ARTICULO 26C.- Corresponden a la Junta Directiva las siguientes funciones:

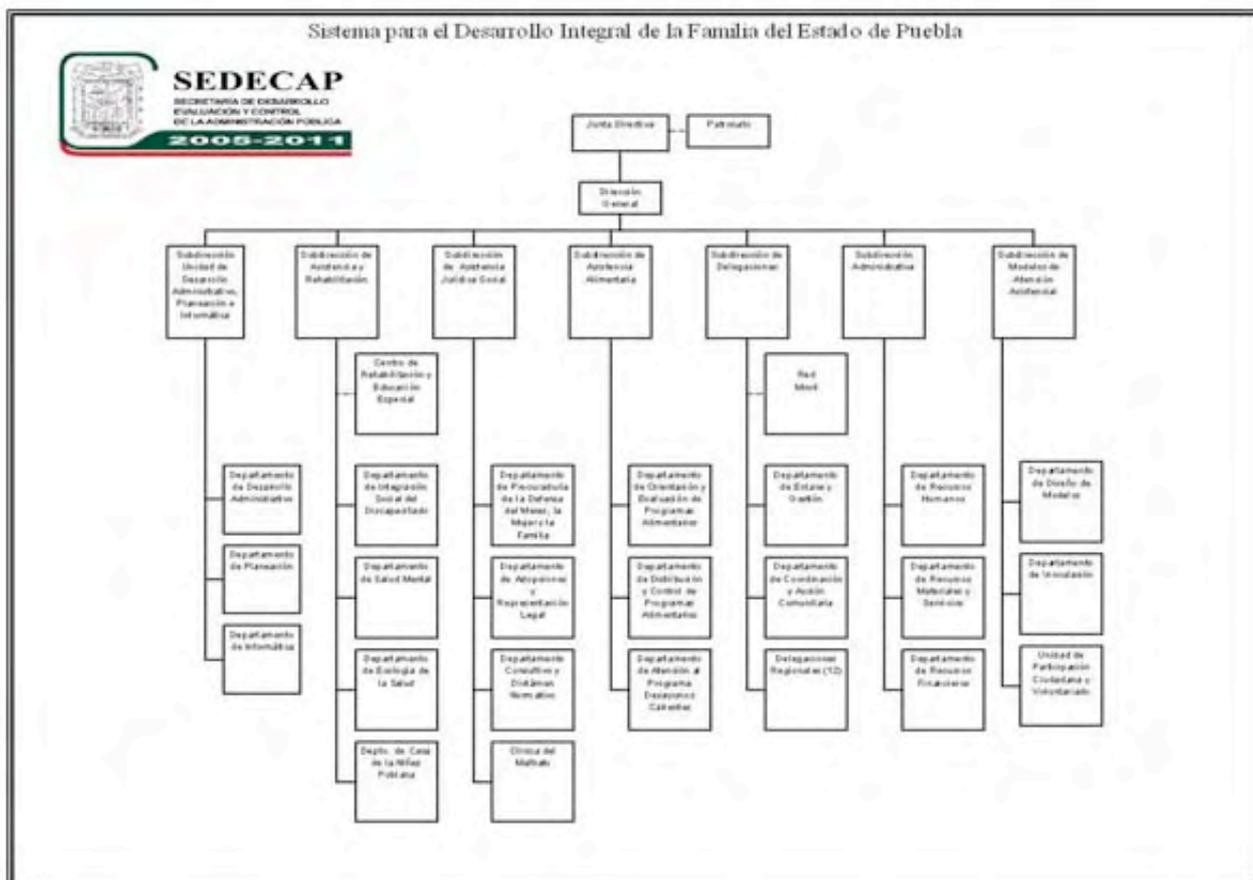
- I. Dictar las normas generales y establecer criterios que deban orientar las actividades del Organismo;
- II. Aprobar la estructura básica, los Reglamentos Interiores del Organismo y del Patronato, así como las modificaciones que procedan;
- III. Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como los planes y programas del Organismo, que le sean presentados por el Director General;
- IV. Expedir las normas o bases generales, con arreglo a las cuales el Director General pueda invertir los recursos del Organismo;
- V. Aprobar y vigilar la debida aplicación de los fondos destinados al Organismo a fin de que no se distraigan de su objeto;

- VI. Emitir las políticas, bases y lineamientos generales que regulen los contratos, convenios y demás actos jurídicos que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Organismo;
- VII. Aprobar a propuesta del Gobernador, el nombramiento del Director General;
- VIII. Otorgar a propuesta del Director General, poderes a personas físicas o morales, para que en nombre y representación del Organismo ejerzan y defiendan los derechos del mismo;
- IX. Establecer los mecanismos de evaluación, para analizar la eficiencia y eficacia con que se desempeña el Organismo;
- X. Conocer y en su caso, aprobar los estados financieros que deberá presentar el Director General;
- XI. Examinar los informes generales y especiales que le presente el Director General, a fin de promover lo necesario para la buena marcha y funcionamiento del Organismo;
- XII. Aprobar a propuesta del Director General, la coordinación de los proyectos y programas del Organismo, con los de las Instituciones Públicas y Privadas que tengan objetivos similares;
- XIII. Promover y en su caso, aprobar la realización de actividades productivas tendientes a allegarse fondos que deberán aplicarse siempre a los fines del Organismo;
- XIV. Resolver sobre los demás asuntos que el Patronato o los demás miembros de la Junta sometan a su consideración;
- XV. Fijar y ajustar las tarifas de los servicios que preste el Organismo en las actividades productivas, en uso de sus atribuciones, con excepción de aquellas que se determinan por otras leyes o reglamentos;
- XVI. Aprobar la concertación de préstamos para el funcionamiento del Organismo, observando los lineamientos que en materia de deuda pública emitan las autoridades competentes;
- XVII. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de activos fijos muebles de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto del Organismo, o cuando dejen de ser de utilidad para el mismo;
- XVIII. Aprobar la constitución de reservas y la aplicación de las utilidades;
- XIX. Expedir las normas generales que regulen la entrega o recepción de los donativos y pagos extraordinarios, verificando que los mismos se apliquen a los objetivos acordados;
- XX. Aprobar a propuesta del Director General, y de conformidad con las disposiciones que en materia de gasto emitan las autoridades competentes, el tabulador de sueldos aplicable a los trabajadores del Organismo;
- XXI. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Organismo, cuando sea notoria la imposibilidad de su cobro;

- XXII. Integrar a propuesta del Director General, las comisiones de trabajo que se estimen pertinentes, para que se encarguen de asuntos específicos del propio Organismo; y
- XXIII. Las demás que tiendan a la buena marcha y funcionamiento del Organismo;

La persona visible del SEDIF siempre ha sido y es la presidenta del Patronato, en ella se recargan todas las posibilidades de tener una institución líder en los servicios de asistencia social, quedando por consiguiente el trabajo de los integrantes de la Junta en el anonimato o tras bambalinas. Desde el punto de vista de la teoría de la organización, mucho favorecen los vínculos de la presidenta con el gobernador, no hay obstrucciones en la línea de mando que no se puedan superar. Esto implica, por principio de cuentas, la convicción de quienes encabezan la política social del Estado-nación o de la entidad federativa. En el Estado de Puebla existe ese compromiso con los más necesitados de la ayuda del gobierno, según lo indican los recursos destinados al cuarto eje: Política Social y Combate a la Pobreza, que busca un modelo de política social incluyente, que no olvide a la asistencia social y que ponga énfasis en la superación de la pobreza, marginación y vulnerabilidad.

A continuación se incluye el organigrama del SEDIF que para direccionar las fortalezas de la institución, de conocer y cambiar sus debilidades y de aprovechar las oportunidades que brinda el entorno, evitando hasta lo posible el impacto negativo de las amenazas, cuenta con una dirección general, dividida en siete subdirecciones y una serie de departamentos para la administración y operación de los programas estatales consignados en el Programa Institucional ya mencionado.



3.2.2 Funcionamiento

Interpretando la operatividad del SEDIF, podemos señalar que se realiza en dos sentidos. Por una parte se llevan a cabo las acciones del Programa Institucional de manera directa; es decir, con su propia infraestructura administrativa encabezada por el director general, la Junta Directiva y el Patronato, que son las tres autoridades superiores. A través de esa estructura administrativa el Organismo también dicta la normatividad estatal y vigila el cumplimiento de la normatividad federal que deben observar los sistemas municipales DIF en la entrega de los apoyos o servicios. Por la otra, se realizan acciones de coordinación intergubernamental con el Sistema Nacional DIF que es la máxima instancia en la política de asistencia social, con el fin de negociar recursos de los programas federales, y con los sistemas municipales DIF que se encargan de hacer realidad las tareas asistenciales de los gobiernos estatal y federal.

Como ingrediente a esas dos vías de funcionamiento, el SEDIF se fortifica con la presencia de las organizaciones sociales que realizan

o pueden realizar sus actividades altruistas dentro del Sistema Estatal de Asistencia Social, según lo previene el propio sistema en la ley que lo crea. Para ello recurre a la vertiente de la concertación siguiendo los dictados de la Junta Directiva y por supuesto la visión de la presidenta del Patronato.

Bajo la óptica descrita, el SEDIF se desenvuelve en el marco funcional que le establece el artículo 17 de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, al cual pertenece y el que a través del tiempo ha venido perfeccionándose. Esas funciones son el centro del quehacer de la Institución, ya que no son las únicas debido a que también se derivan de otros ordenamientos estatales y federales, así como de convenios que en su nombre firme el director general, ya sea con el Sistema Nacional DIF o con otras dependencias y entidades de la Administración Pública. “El Sistema [entonces, por obligación institucional] conducirá sus actividades en forma programada, con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de sus objetivos establezca el Gobierno del Estado.”¹⁷ Las funciones generales, que de alguna forma convalidan las del decreto que le dio origen al Organismo de fecha 18 de febrero de 1977, son:

- I. Promover y prestar servicios de asistencia social;
- II. Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- III. Realizar acciones de apoyo educativo para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social;
- IV. Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez;
- V. Coordinarse con el Instituto de Asistencia Pública del Estado y con las Instituciones de Asistencia Privada para la elaboración de programas de asistencia social;
- VI. Fomentar y apoyar las actividades que lleven a cabo las instituciones de asistencia, las asociaciones civiles y a todo tipo de entidades privadas, cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social;
- VII. Crear y operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de inválidos o incapaces sin recursos;
- VII. Llevar a cabo acciones en materia de prevención de invalidez o incapacidad y de rehabilitación de inválidos, en centros no hospitalarios, con sujeción a las disposiciones aplicables en materia de salud;

¹⁷ Artículo 2 del Reglamento Interior del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del 23 de junio de 2000.

- VIII. Realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, con la participación, en su caso, de las autoridades asistenciales del Estado y de los Municipios;
- IX. Realizar y promover la capacitación de recursos humanos para la asistencia social;
- X. ... elaborar y operar el sistema estatal de información básica en materia de asistencia social;
- XI. Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos e inválidos o incapaces sin recursos;
- XII. Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces, que corresponda al Estado en los términos de la Ley respectiva;
- XIII. Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance para la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;
- XIV. Realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez o incapacidad;
- XV. Participar en programas de rehabilitación y educación especial;
- XVI. Proponer a las autoridades correspondientes la adaptación o readaptación del espacio urbano que fuere necesario para satisfacer los requerimientos de autonomía de los inválidos o incapaces; y
- XVII. Las demás que establezcan las disposiciones aplicables en la materia.

Las funciones descritas muestran la amplitud de la responsabilidad del SEDIF en un Estado que se caracteriza por su polarización interregional, donde quedan muy rezagadas del desarrollo las regiones serranas y grupos sociales de las ciudades que requieren de esfuerzos compartidos con los sectores social y privado. Nos parece que esas funciones establecen criterios integrales, pues no nada más hay que dar apoyos a quienes los necesitan y han sido identificados, hay que prever acciones para focalizar mejor los programas con estudios de caso que tiendan a conocer las causas de la vulnerabilidad y la pobreza, buscando combatir con mayor efectividad las adversidades que afectan el desarrollo integral de la familia y su entorno; es decir la comunidad donde habitan y se desenvuelven.

En el Reglamento Interior del Organismo del 23 de junio de 2000 y reformado el 21 de enero de 2005, se desglosan las funciones generales, descritas anteriormente, por cada una de las unidades administrativas que lo componen, encargadas del estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen. Así, las 7 subdirecciones y los 25 departamentos o su equivalente, sin dejar de

lado a las 12 delegaciones, tienen asignadas de manera específica y detallada las funciones que deben atender en el cumplimiento del objeto social de la Institución, llevando la vigilancia, control y evaluación de las acciones del Organismo un Comisario Público nombrado por la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control Administrativo (SEDECAP) del ejecutivo estatal.

3.2.3 Programa Estratégico de Oportunidades para la Familia

Teniendo como referencia el nivel poblacional de la entidad, resulta que de acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda 2005, ésta contaba con 5'383,133¹⁸ habitantes, ocupando el 5º lugar a nivel nacional y con una tasa de crecimiento del 1.04%, superior en dos centésimas a la del país (1.02%) Su distribución geográfica comprende 217 municipios y 6,455 localidades. 80% de esas localidades no rebasaban los 500 habitantes. En el seno de ese conglomerado demográfico se localizan varios problemas de vulnerabilidad, pobreza y marginación que corresponde al gobierno atender, entre otros instrumentos, mediante el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla y los cuales se comentarán más adelante.

En escenarios adversos para la mayoría de los poblanos, el SEDIF se propuso un Programa Institucional para el sexenio 2005-2011, basado en una estrategia integradora de acciones y recursos denominada Programa Estratégico de Oportunidades para la Familia (PROFAM) que a su vez contempla el Programa Sectorial de Desarrollo Social y a donde concurren los programas de asistencia social a colectivos vulnerables, consistente en 9 ejes interconectados y que de alguna forma dimensionan la política de asistencia social de la presente administración estatal. Al parecer, con la implementación de esos ejes, el gobierno busca crear y mantener oportunidades para la población objetivo y así garantizar que los apoyos y servicios vayan efectivamente a los sujetos de atención por parte del Sistema o del Organismo, con una metodología de coherencia, colaboración y corresponsabilidad.

¹⁸ “Para el año 2005, según las estimaciones del Consejo Nacional de Población, la entidad cuenta con 5 millones 536 mil 997 habitantes lo que representa el 5% de la población total del país.” Programa Institucional. Op. cit. p. 4. Nosotros consideramos la cifra dada por el INEGI, ya que no es estimativa sino resultado del II Censo de Población y Vivienda 2005. por supuesto que no cambia la posición del Estado de Puebla en las relaciones con la población nacional.

El concepto oportunidades de cada eje, de acuerdo a nuestra interpretación, responde a la idea del ejecutivo estatal de rescatar y apoyar el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, generando con ello oportunidades para el bienestar social y una vida digna para todos los poblanos. Por consiguiente se deduce que el SEDIF busca crear oportunidades para los grupos de su atención, auspiciando una serie de compromisos y actividades.

a) Oportunidades para los niños y niñas

Las niñas y los niños son la parte más frágil de la población a la que el Estado debe proveerle satisfactores para su desarrollo¹⁹. Con ese convencimiento el gobierno estatal reconoce que “al interior de la entidad, la desnutrición se presenta mayoritariamente en niños y niñas menores de cinco años que habitan en las comunidades indígenas marginadas, [causa que provoca la muerte con] una elevada incidencia en las Sierras Nororiental y Norte que alcanza tasas de 50.0 y 36.5 respectivamente; por su parte la Mixteca es de 14.8 defunciones por cada cien mil menores respectivamente.”²⁰ La desnutrición no es un asunto público a postergar, pues los datos de la mortalidad infantil en el Estado son mayores a los de la media nacional y son de llamar la atención de la autoridad estatal y por supuesto de la sociedad:

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL 1990-2005

NIVEL	1990	2000	2005
-Nacional	36.2	23.3	16.6
-Estado de Puebla	42.5	25.7	20.8

Fuente: Programa Institucional 2005-2011 con datos de Proyecciones de COESPO. Puebla Demográfico 2005.

Bajo esas circunstancias el SEDIF se propuso como objetivo en su Programa Institucional:

Garantizar y promover los derechos de los niños ofreciendo protección y servicios de asistencia social que prevengan y atiendan los problemas de

¹⁹ “En México, en los últimos años, se han logrado avances importantes en el cumplimiento de los derechos de los niños, más niños asisten a la escuela, la tasa de mortalidad infantil ha disminuido y hay menos desnutrición infantil. Sin embargo, el país tiene una importante brecha que cerrar para alcanzar la meta del cumplimiento pleno de los derechos de la niñez, ya que se reportan 24.7 millones de menores entre 0 y 17 años de edad que viven en pobreza.” Grupos vulnerables: http://archivos.diputados.gob.mx/Centro_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_gvulnerables

²⁰ Programa Sectorial de Desarrollo Social,. Op. cit. p. 17.

violencia intrafamiliar, maltrato, adicciones, embarazos no deseados, desnutrición y mal nutrición, así como aquellos cuya circunstancia especial requiera de atención para una adecuada integración familiar y social.

Para lograrlo, se estableció una estrategia tendiente a fortalecer e innovar los programas dirigidos a ellos: Programas de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PROMAR) Programa de Casas Hogar (Casa de la Niñez Poblana y Casa de la Familia Poblana) Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) Programa de Nutrición Escolar (PRONUTRE) y Programas de Adopciones, con un paquete de líneas de acción que obviamente incluyen a los sistemas municipales DIF.

b) Oportunidades para los Adultos Mayores

Otro segmento de la población con características de vulnerabilidad es el de los adultos mayores, catalogados como tales a partir de los 60 años de edad. Para el 2005 en el Estado de Puebla había 434,056 personas de la tercera edad,²¹ ubicadas mayormente en las zona urbanas, muchas de ellas sin acceso a satisfactores básicos de salud y alimentación sobre todo en los lugares de alta y muy alta marginación, y constituyéndose, muchas veces, en una carga para la familia. El gobierno del Estado trata de cumplir con la obligación de atenderlos, no sólo por su contribución al progreso poblano sino por el simple hecho de ser humanos, atendiendo así lo que señala la Ley de Protección a los Adultos Mayores del 15 de diciembre de 2000 en su artículo 1:

La presente Ley es de orden público e interés social; y tiene por objeto establecer las condiciones necesarias para lograr la protección, atención, bienestar y desarrollo de los hombres y mujeres a partir de los sesenta años de edad, sin distinción de raza, sexo, credo, religión, situación económica o nivel cultural, para lograr su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural.

Para cumplir con la parte que le corresponde al SEDIF, determinó como objetivo de su planeación al 2011: “Mejorar la calidad de vida

²¹ En el Programa Sectorial de Desarrollo Social se reconoce que para el 2005 existían “en el Estado de Puebla 434 mil personas mayores de 60 años, que equivale al 7.8% del total de la población estatal, y de las cuales el 42% son analfabetas, cifra que está por encima de la media nacional en más de 11 puntos porcentuales. Aunadamente, el 59.41% de los adultos y adultas mayores no cuentan con seguridad social y el 25.91% de los hogares en el Estado tiene como jefe de familia a un adulto mayor.” Op. Cit. p. 18.

de los adultos en plenitud, facilitando el acceso a los servicios básicos y mejores apoyos alimentarios y en seguridad social para una vida digna y decorosa, fomentando a su vez en la población una cultura de respeto, solidaridad, apoyo y reconocimiento social.”²² La estrategia que se fijan para lograrlo apunta hacia el otorgamiento de servicios especializados de salud y la disposición de la Casa del ABUE, así como a través de Estancias de Día, la Tarjeta Integral de Beneficios (TIB) el Programa de Atención al Adulto Mayor (PROAMA) y el Programa de Atención a Adultos Mayores, con una serie de acciones colaterales, que buscan otorgar servicios integrales a quienes normalmente son discriminados por los empleadores, dejando en el cajón de los recuerdos la experiencia de muchos años.

c) Oportunidades para las personas con capacidades diferentes.

No es la intención de este trabajo de tesis hacer un análisis de si la idea de personas con capacidades diferentes es igual o contradice el concepto de discapacitados. Usaremos las dos acepciones indistintamente, pues por un lado la Ley estatal de la materia utiliza el concepto discapacidad y lo cual queda claro en su artículo 1, que trata precisamente del objeto de la ley y que a la letra dice:

Tiene por objeto establecer y regular las medidas tendientes a lograr la completa realización personal y total integración social de las personas con discapacidad, así como fijar las bases para que la colectividad favorezca su incorporación a las diferentes actividades.

Y por el otro, el Plan de Desarrollo, el Programa Sectorial de Desarrollo Social y el Programa Institucional favorecen el de personas con capacidades diferentes, según el objetivo 2 del Plan relacionado con el eje 4 Política Social y Combate a la Pobreza: “Rehabilitación e inserción social de las personas con capacidades diferentes.” Y el objetivo 4 del Programa Institucional, correspondiente a su eje: Oportunidades para las Personas con Capacidades Diferentes:

Proteger los derechos de las personas con capacidades diferentes, garantizándoles el acceso a los servicios de atención y rehabilitación, buscando su inserción social y productiva que mejore su calidad de vida.

²² Programa Institucional. Op. cit. p. 21

Pues bien, por la Ley de Integración Social de Personas con Discapacidad,²³ del 31 de octubre de 1996 que el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) ha considerado inoperante, según su iniciativa de Ley para las Personas con Discapacidad presentada a la Legislatura Local el 13 de marzo de 2008, aduciendo como desfase los 12 años transcurridos desde su publicación, corresponde al SEDIF coordinar, ejecutar y verificar el cumplimiento de las acciones establecidas en dicho ordenamiento a favor de la población discapacitada que, en el año 2005, se estimaba dentro del diagnóstico del Programa Institucional, era de 442,960 personas. Con el propósito de reforzar la acción gubernamental, el Ejecutivo del Estado creó, dentro del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión Estatal Coordinadora de Personas con Discapacidad que también los diputados de dicha fracción parlamentaria señalan que no funciona desde el 2005 lo que ha dejado en indefensión a los discapacitados. Esa Comisión integrada por un presidente, un secretario, un coordinador técnico, ocho subcomisiones y vocales de apoyo, coordina los programas, integra expedientes, valora a los discapacitados y los canaliza a instituciones especializadas, recaba recursos económicos o en especie, fomenta la convivencia social, asesora a los ayuntamientos para realizar obras urbanas con atención a los discapacitados y establece centros de servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional. Cabría tomar en consideración que en dicha Comisión no están integradas personas discapacitadas, que al fin de cuentas saben cuales son sus necesidades y en consecuencia las posibles soluciones.

En fin, el SEDIF estableció como estrategias para atender integralmente la vulnerabilidad de estos poblanos, la combinación de apoyos económicos y servicios asistenciales mediante el Programa de Integración Social del Discapacitado, la Red de Rehabilitación con el Centro de Rehabilitación y Educación Especial (CREE) Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR) los Centros de Rehabilitación Integral (CRI) y Centros de Rehabilitación Integral Infantil-Casa de Ángeles; la puesta en operación de talleres de fabricación de aparatos ortopédicos para aprovechar la

²³ En la Fracción II del artículo 4 se entiende por Persona con Discapacidad, al individuo que por causas naturales o accidentales, se encuentra limitado para realizar actividades necesarias para el desempeño de las funciones físicas, mentales, sociales, ocupacionales o económicas, como consecuencia de una insuficiencia o deficiencia somática o psicológica.

potencialidad de personas con discapacidad; e integrar a las personas a la vida activa a través del Programa de Donación de Aparatos Funcionales, cumpliendo con el compromiso social del gobierno estatal con este importante sector de la población que, a veces, sólo necesita un punto de apoyo para salir adelante.

d) Oportunidades para la mujer

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda 2005 y tomando como referencia los datos estadísticos trabajados por el Consejo Estatal de Población (COESPO), en el Estado de Puebla existían para ese año 2'804,469 mujeres que representaban el 52.1% y 2'578,664 hombres que a su vez significaban el 47.90% de la población total de la entidad, lo que quiere decir que la supremacía del número de mujeres en relación con el de hombres, es parecido al registro que se tiene a nivel nacional. Su predominio numérico no ha evitado hasta la fecha el pleno goce de sus derechos humanos, no obstante los diferentes frentes de lucha que se han establecido, entre ellos el Instituto de la Mujer a nivel nacional y el Instituto de la Mujer en la entidad, productos de un continuo bregar por la igualdad de género.²⁴ En el diagnóstico del Programa Sectorial de Desarrollo Social del Estado se reconoce la magnitud de este grave problema:

La dinámica social y familiar hace de las mujeres un grupo particularmente vulnerable, especialmente si son madres solteras o se encuentran embarazadas puesto que sufren injusticias y discriminación en el ámbito laboral y familiar; además de que histórica y culturalmente, no han disfrutado a plenitud sus derechos humanos puesto que aun persisten estereotipos y marcos institucionales que acentúan la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

La situación es preocupante si se considera que el mayor rezago educativo está en la mujer, pues de acuerdo con el mismo diagnóstico de referencia, de cada cien personas analfabetas 66 son mujeres y 34 son hombres, brecha que se agranda más en la medida en que el comparativo avanza por grupo de edad. Esta realidad es lacerante en las regiones más lejanas y aisladas de la capital del Estado, donde además de la ignorancia, la mujer se enfrenta a la

²⁴ En el artículo 5 de la Ley del Instituto Nacional de la Mujer, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001, se entiende por género a los valores, atributos, roles y representaciones que la sociedad asigna a hombres y mujeres.

cultura del machismo y a la falta de oportunidades para atender a la familia cuando son jefas del hogar: madres solteras o viudas con hijos pequeños. En la violencia intrafamiliar la mujer es víctima que guarda silencio. Si denuncia la malven las autoridades encargadas de impartir justicia. Y no se diga del abuso discriminatorio a que normalmente se enfrentan las trabajadoras, no sólo por la desigualdad en la ocupación de puestos en la fábrica o en la oficina sino en la asignación de percepciones económicas, y si exigen reconocimiento por su dedicación y esmero en el trabajo, viene el acoso o el despido.

Tomando en consideración los anteriores aspectos a que se enfrenta la mujer poblana, el eje Oportunidades para la Mujer, desde el punto de vista de la asistencia social determina dos objetivos básicos y los cuales van orientados a conseguir que las mujeres focalizadas en estado vulnerable puedan acceder a los apoyos materiales y económicos de programas y acciones de gobierno o bien ser protegidas y financiadas para facilitar su desarrollo y fortalecer la economía familiar. La estrategia del SEDIF, contenida en el Programa Institucional, toma, como medios la capacitación y el adiestramiento que puede llevarse a cabo a través del Centro de Capacitación para la Mujer (CECAM) así como la posibilidad de obtener productos básicos a precios accesibles vía las tiendas populares. Y para el caso de las madres trabajadoras la implementación de guarderías populares.

A simple vista pareciera una tarea fácil para el SEDIF y todo su andamiaje, pero no es así. Se tiene que superar esa cultura de la mujer como ser inferior y construir una cadena de acciones con el Instituto de la Mujer poblana, que se sumarían a las que establece el Programa Institucional e incluso propiciar la colaboración de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de tal suerte que se haga un frente capaz de crear oportunidades y establecer una red de difusión por los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de la mujer. Así mismo, promoviendo “la institucionalización de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, los planes y programas, estrategias, acciones y estructuras orgánicas de las instancias del Gobierno del Estado, con el fin de dar cumplimiento

al Plan Estatal de Desarrollo y garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres para alcanzar su desarrollo humano.”²⁵

e) Oportunidades de atención para la Familia

La familia es el núcleo de la sociedad y como tal merece atención privilegiada de parte de la autoridad; de su integración y desarrollo depende un futuro promisorio para el propio conjunto social. Ahí está el contenido esencial de los Sistemas DIF que son instituciones públicas encargadas de atender el desarrollo integral de la familia. En este caso, la familia es el conjunto de padres e hijos y otros dependientes económicos como los abuelos que viven bajo el mismo techo, donde todos tienen derechos y obligaciones que de acuerdo a sus capacidades deben cumplir. Al respecto señala Arturo Puente y Flores en su obra Principios de Derecho que:

En un sentido amplio familia significa todo un conjunto de personas ligadas entre sí, ya sea por lazos del matrimonio, por los de filiación o por los de la adopción; pero en un sentido estrecho, es el conjunto de individuos que descienden de un progenitor común y viven bajo el mismo techo.²⁶

Convinando en que las familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, necesitan de apoyos del gobierno para mejorar su situación económica y social, el SEDIF se propuso para el presente sexenio una amplia estrategia que tenía como base un diagnóstico, la coordinación interinstitucional y la participación social mediante el Programa de la Unidad para el Fortalecimiento de la Familia, incluyendo apoyos económicos a las familias de las zonas de alta y muy alta marginación, así como orientación jurídica a quienes lo soliciten y la promoción de mejoras a la legislación para la protección y desarrollo de la familia como una institución. Adicionalmente la estrategia contempló acciones para “combatir la malnutrición garantizando el derecho a una alimentación sana,

²⁵ Programa Sectorial de Desarrollo Social. Op. cit. p. 37. Al respecto el Programa Sectorial determina, como parte de su estructura programática, el Programa estratégico “Estatal de las Mujeres 2005-2011” con tres ejes: Derechos civiles y políticos de las mujeres; Derechos económicos y sociales y de las mujeres, y Derechos culturales de las mujeres, de los cuales se derivan diversas acciones gubernamentales.

²⁶ Puente y Flores Arturo, describe en su obra las tres fuentes de la familia y las que se mencionan en la cita: el matrimonio, la filiación y la adopción. México, Editorial Banca y Comercio, S. A. Vigésima séptima edición, pp. 78 y 79. Cabe hacer notar que dentro de dicha clasificación no se considera el concubinato o la unión libre.

nutritiva y balanceada.”²⁷ Para eso se fortalecen los programas de Alimentación Básica Asistencial (PROABA) de Orientación Alimentaria y Emergente de Rescate Nutricio.

A la revisión de las diversas acciones contempladas en la estrategia para alcanzar los tres objetivos planteados como posibles, son de llamar la atención los correspondientes a la creación de la Unidad para el Fortalecimiento de la Familia; a la generación de proyectos productivos y apoyos económicos o en especie; a la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia en casos de asistencia jurídica, psicológica y de trabajo social; a la promoción de una Ley de Protección y Apoyo para el Desarrollo Integral de la Familia, y a la promoción de la Ley para la Protección del Menor, entre otras que dan contenido al objeto noble y humanitario del SEDIF.

f) Oportunidades para las personas desamparadas

Las personas desamparadas son aquellas que, por desastres de la naturaleza o por abandono de los familiares, necesitan de atención urgente del gobierno o de las organizaciones sociales, procuración que alivia de momento la adversidad sin lograr la sanación completa del mal que se padece, por lo que la asistencia que les brinda el SEDIF es temporal o para ir la pasando, no obstante que busca incidir en las condiciones económicas, sociales y culturales, poniendo atención en la asesoría que requieran para salir del problema y en los apoyos económicos o en especie que les permita atender sus necesidades apremiantes.

En este eje puede caber cualquier persona vulnerable, ya sea por razones de contingencia natural o por ser excluida del desarrollo económico y social del Estado. Son individuos o familias que no tienen acceso a los mínimos de bienestar a que como seres humanos tienen derecho. Ante esa realidad el SEDIF contempló, dentro de su Programa Institucional multicitado y para lograr el objetivo que se trazó respecto de este grupo social, la siguiente estrategia:

Combinar apoyos económicos y en especie en materia de asistencia social, que permita a las personas en desamparo superar sus condiciones apremiantes y emergentes de desprotección, abandono y exclusión

²⁷ Programa Institucional. Op. cit. p. 29.

social, además de mejorar los niveles de salud, a través de asistencia médica, psicológica y de especialidades, mediante el Programa Asistencial de Operación y Atención en Contingencias, el Programa de Donaciones y Apoyo Médico-Hospitalarios y el Programa de Servicios Médicos Asistenciales.

En atención a dicha estrategia se propusieron varias acciones que persiguen dar ayudas institucionales, formalizar lazos de coordinación intergubernamental y con autoridades internacionales en caso de desastres naturales, mantener la tranquilidad social de las poblaciones afectadas con la respuesta del gobierno y concretar las solicitudes más urgentes. De esta forma el SEDIF cumple con el artículo 19 de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social que le señala:

En caso de desastre, como inundaciones, terremotos, derrumbes, explosiones, incendios y otros de naturaleza similar por los que se causen daño a la población, el organismo, sin perjuicio de las atribuciones que en auxilio de los damnificados lleven a cabo otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, promoverá la atención y coordinación de las acciones de los distintos sectores sociales que actúen en beneficio de aquéllos, en el ámbito de su competencia.

g) Oportunidades para el desarrollo de las comunidades

La comunidad es el medio físico donde se desenvuelve cotidianamente la familia y por ende debe ser un espacio digno para el bienestar. Sin embargo, en el Estado de Puebla como en el país, existen lugares de apremiante atención debido a las condiciones de pobreza que presentan, a las que se suman la insalubridad, la dispersión, el hacinamiento en viviendas que más bien son casuchas, el alcoholismo, la pulverización de la tierra y la baja producción de maíz para el autoconsumo, el aislamiento y la lejanía, entre otras cosas que no admiten soluciones fáciles ni inmediatas.

Ya más arriba citábamos el número de municipios que aparecen con alta y muy alta marginación en el territorio estatal, así como las comunidades o localidades en iguales niveles, lo cual es un reto trascendental para cualquier gobierno que ponga todo su empeño a combatir las desigualdades interregionales. Efectivamente el ejecutivo federal, vía la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social, destina recursos a todo el Estado de Puebla y en particular a

las zonas de mayor adversidad socioeconómica y lo hace la administración actual por conducto de la SEDESO y otras instituciones, entre ellas el SEDIF que con sus presupuestos no alcanza a cubrir todas las expectativas del Programa Institucional.

El objetivo de dicho Programa para este eje, pretende “Integrar a las comunidades y localidades con mayor rezago social, económico y cultural, a la dinámica del desarrollo regional, local y nacional, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.” Y lo hace en la medida de las posibilidades mediante la estrategia que citamos a continuación, lo cual nos parece de mucho interés en la actividad que viene realizando el gobierno estatal para promover mejores condiciones comunitarias:

Impulsar la seguridad alimentaria y el autoconsumo de las familias y grupos sociales vulnerables, que les permita el mejoramiento de su salud, desarrollo económico y familiar, con el fomento y operación de proyectos que detonen la potencialidad autogestiva y productiva, mediante los Programas de Desarrollo Familiar y Comunitario, Incrementando la Infraestructura Delegacional y Jornadas Médico Asistenciales y el Programa de Comunidad Diferente.

La idea es clara, pero ante un fenómeno estructural del progreso nacional y estatal, donde unas partes del todo crecen y avanzan mientras otras se estancan y rezagan, las fortalezas de asistencia social del SEDIF son insuficientes para cambiar el estatus de esas comunidades, colonias y barrios en la línea de la miseria, aunque mucho puede hacer robusteciendo la concurrencia económica y administrativa de las dependencias y entidades públicas, tanto federales como estatales y municipales, sin duplicar funciones con la SEDESO que abarca el tramo de la política social del gobierno del Estado de Puebla.

h) Oportunidades para la calidad de los servicios asistenciales

El mejoramiento de los servicios de asistencia social que presta el SEDIF exige una planeación dinámica, sistemática y permanente, capaz de guiar el funcionamiento integral de la organización hasta llegar a niveles de calidad, manteniendo como esencia la eficiencia y la calidez. Para ese ideal, la aplicación de la tecnología de punta o avanzada es determinante, sobre todo en cuanto a la atención de discapacitados y el establecimiento de un sistema de información

completo, actualizado y verídico para asegurar la toma de decisiones y la aplicación de estrategias en beneficio de los más necesitados.

La modernidad de las instituciones públicas no es un paradigma de moda, es una necesidad conciente del gobierno para garantizar la optimización de los resultados con el menor gasto posible. La aplicación de tecnologías de la información y la adquisición de equipo moderno son dos eslabones en la cadena operativa y normativa del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en cuya decisión está presente el eje dos del Plan Estatal de Desarrollo, relativo a “Gobierno de Nueva Generación,” que tiene como fin alcanzar atributos de ser eficiente, dar resultados, ser honesto y transparente. Así pues, con esta composición, la autoridad busca tener un Organismo sólido en el cumplimiento de sus atribuciones, capaz de conducir la asistencia social a los grupos seleccionados con información verídica e influir en la corresponsabilidad que tienen los sistemas municipales DIF, para atender a quienes lo requieren en su ámbito de competencia.

La estrategia, que se basa en los Programas prioritarios de Modernización de Tecnologías de la Información y Comunicación, de Desarrollo administrativo, de Mejor Planeación para el Desarrollo de los Modelos, Programas y Acciones de la Asistencia Social, de Administración Central, de Supervisión a Programas Asistenciales, del Centro de Información de Asistencia Social y del Directorio de Instituciones de Asistencia Social, contiene una serie de acciones que el Programa Institucional esboza de manera general, ya que posteriormente precisa el contenido de cada programa prioritario y le define su marco de funcionamiento.

Los diferentes programas que forman parte importante de la estrategia de este eje, se entrelazan en la mejora de la gestión del SEDIF y, de su adecuada aplicación, depende la retroalimentación necesaria para avanzar en la modernización administrativa de la Institución, que también requiere de personal profesionalizado, comprometido y sensible.

i) Oportunidades para la participación social y ciudadana

Antes de entrar a conocer de este eje estratégico, vale la pena hacer una separación teórica entre lo que debe entenderse por participación social y por participación ciudadana. Sobre el primer aspecto, la participación social es comprendida como la concurrencia de las organizaciones sociales, llámense fundaciones, asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales, entre otras. Respecto a la participación ciudadana, puede aplicarse a la participación individual y colectiva de los ciudadanos en la atención de sus problemas, como sucede con los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) que se constituyen a nivel municipal, de conformidad con las reglas de operación de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Fortalecimiento Municipal del Ramo 33.

El objetivo que traza el Programa Institucional para este eje más bien es una acción, pues el objetivo señala a dónde quiero llegar. El cómo voy a llegar es la estrategia y el qué voy a hacer para llegar es la acción. Con la aclaración hecha, el objetivo podría quedar de la siguiente forma: lograr la participación social y ciudadana en el mejoramiento del nivel de vida de los individuos, familias, comunidades y grupos vulnerables. Para ello el SEDIF cuenta con los Programas de Relaciones Públicas, de Participación Ciudadana, de Giras y Eventos y de Promoción y Difusión. En este contexto, la concertación como vertiente de la planeación para enlazar los esfuerzos ciudadanos con los esfuerzos del gobierno, es el mecanismo más adecuado para asegurar la permanencia y la corresponsabilidad.

Al respecto, también cabe resaltar que la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, apremia al SEDIF para que sea el conducto de fomento de la organización social, con miras a la cooperación en la prestación de servicios y la entrega de apoyos de asistencia social.

3.2.4 Panorámica programática de los servicios y apoyos

El cuadro siguiente permite ampliar nuestra percepción de la cobertura del SEDIF y da fe de la importante labor que por diferentes motivos realiza a favor de la población objetivo e incluso para quienes no están en los rangos que marca la normatividad. Es obvio que los grupos vulnerables y empobrecidos, localizados en las partes más lejanas a los centros de decisión, no tienen acceso a

varios de ellos, debido precisamente a la lejanía y a las dificultades para su traslado. Los sistemas municipales DIF hacen su esfuerzo en acercar los apoyos de los programas hasta los lugares más remotos, pero sólo de aquellos programas que pueden considerarse como fundamentales para hacer más llevadera la difícil situación en que muchos poblanos viven, si vida puede llamarse a vivir en la pobreza.

La panorámica de los servicios y apoyos del organismo estatal es amplia y a la vez limitada para atender los diferentes problemas del desarrollo armónico que demanda el desarrollo de la familia, en un ambiente de bienestar.

No.	DENOMINACIÓN	PROPÓSITO
1	Adopción a Menores Bajo Custodia del Sistema Estatal DIF	Mejorar la calidad de vida de los menores que se encuentran bajo la custodia del Sistema, mediante el procedimiento de adopción, asignándolos a personas que posean los medios suficientes.
2	Albergue Temporal a Pacientes Menores Con Discapacidad Física Rehabilitable	Atender a los menores con discapacidad que acuden de lejos a los servicios y no tienen la posibilidad de sufragar los gastos de hospedaje y alimentación.
3	Albergue Temporal para Niños Bajo Custodia Legal del DIF: Casa de La Niñez Poblana, Casa de la Familia Poblana	Brindar albergue temporal a menores de 0 a 17 años en situación de maltrato, violencia intrafamiliar o abandono.
4	Apoyo Alimentario a Personas de la Tercera Edad	Dotar de despensas a las personas de la tercera edad.
5	Apoyo para Gastos Médico-Hospitalarios a Personas que Carecen de Régimen de Seguridad Social	Apoyar económicamente a personas que carecen de recursos y requieren tratamientos médicos intrahospitalarios, y el pago de medicamentos, material médico, estudios de laboratorio y gabinete.
6	Apoyos Rehabilitatorios a Personas con Discapacidad	Otorgar el apoyo rehabilitatorio a personas con discapacidad, para lograr su integración a la sociedad.
7	Asesoría Legal a Personas Vulnerables	Brindar la orientación y la asesoría legal.
8	Asistencia Social a Adultos Mayores vulnerables	Atender las necesidades básicas de la población de adultos mayores normando, coordinando, promoviendo e instrumentando acciones que conlleven a mejorar su calidad de

		vida.
9	Atención a Adultos Mayores	Mejorar la calidad de vida de esta población, brindándoles herramientas que les proporcionen un cuidado integral.
10	Atención en casos de contingencia a Desastres Naturales y Accidentes	Atender a las personas afectadas en casos de contingencias por: bajas temperaturas, lluvias torrenciales, desastres naturales, prevención por riesgo volcánico.
11	Atención y Previsión del Embarazo en la Adolescencia	Prevenir y atender desde una perspectiva integradora, las problemáticas derivadas del embarazo y la maternidad en adolescentes.
12	Canalización de Menores para Adopción	Integrar a los menores que se encuentran bajo la tutela del DIF, expósitos, abandonados, y que tengan resuelta su situación jurídica al programa de adopciones del Organismo.
13	Capacitación para el Trabajo para Personas con Discapacidad	Establecer convenios con centros de capacitación para el trabajo, para la integración de personas con discapacidad.
14	Cartilla Nacional de Vacunación	Proporcionar la Cartilla Nacional de Vacunación a menores de 5 años, en población demandante y que carezca de servicios institucionales de salud.
15	Centro de Tecnología Adaptada (CTA)	Proporcionar servicios de rehabilitación, basados en el uso de Tecnología Informática de punta (software especializados) para el tratamiento de pacientes con discapacidad auditiva, visual y motora.
16	Centros de Capacitación para la Mujer (CECAM)	Impulsar e integrar acciones para la mujer que le permitan conducirse en su vida cotidiana para superar las adversidades que enfrenta, a través de la capacitación productiva y en áreas de la salud.
17	Consulta de Prevaloración Médica	Examinar al paciente, a fin de emitir un diagnóstico presuncional que permita determinar si es candidato a recibir atención en el C.R.E.E., o debe canalizarse a la institución correspondiente.
18	Consulta de Traumatología y Ortopedia a Pacientes Menores Discapacitados	Brindar consulta de traumatología y ortopedia a menores que padezcan algún tipo de discapacidad.
19	Consulta Especializada Psiquiátrica y/o Psicológica	Valorar al paciente aplicando pruebas de evaluación, determinando el plan de tratamiento adecuado según su padecimiento.
20	Consulta Médica de Comunicación Humana a Menores en General	Brindar consulta médica especializada en comunicación humana a menores de edad con problemas de audición, lenguaje o aprendizaje

		a fin de lograr una mayor y mejor comunicación.
21	Consulta Médica en Medicina del Deporte a Discapacitados	Integrar al discapacitado al deporte, mediante la identificación de aptitudes y desarrollo de habilidades.
22	Consulta Médica en Medicina en Com.Hum. Audiología y Foniatría a Pacientes con Prob. de Audición, Lenguaje o Aprendizaje	Interrogar y explorar al paciente a fin de elaborar su historial clínico y emitir un diagnóstico señalando las acciones médicas a seguir en función al pronóstico y al plan de tratamiento más adecuado.
23	Consulta Médica en Medicina Física y Rehabilitación a Pacientes con Afecciones Neuromusculares	Interrogar y explorar al paciente a fin de elaborar su historial clínico y emitir un diagnóstico señalando las acciones médicas a seguir en función al pronóstico y al plan de tratamiento más adecuado.
24	Consulta Médica en Rehabilitación a Pacientes Menores con Afecciones Neuromusculares	Brindar consulta médica especializada en rehabilitación a menores que padezcan algún tipo de discapacidad y dar el tratamiento adecuado al menor según su padecimiento.
25	Consulta Médica Oftalmológica	Otorgar servicio oftalmológico básico a pacientes del C.R.E.E. que así lo requieran (atención a infecciones oculares y examen de la vista.
26	Consulta Médica Pediátrica a Pacientes Discapacitados	Brindar consulta pediátrica a pacientes que padezcan algún tipo de discapacidad.
27	Consulta Odontológica a Pacientes Discapacitados	Brindar consulta odontológica a personas que padecen algún tipo de discapacidad.
28	Consulta Odontológica a Pacientes Menores Discapacitados	Brindar consulta odontológica a menores que padezcan algún tipo de discapacidad.
29	Detección de Cáncer Cérvico Uterino y De Mama	Prevenir el cáncer cérvico uterino y de mama. Ya que hoy en día estos pueden ser prevenibles y curar, si se diagnostica a tiempo y así podremos ofrecer a la mujer una mejor calidad de vida.
30	Diseño, Elaboración y Adaptación de Aparatos de Órtesis y Prótesis a Pacientes que por Discapacidad Física los Requieran	Realizar el diseño, la elaboración y adaptación de aparatos de órtesis y prótesis a pacientes que por su discapacidad física lo requieran.
31	Emisión de la Tarjeta CRENAPEP para Personas con	Otorgar bienes y servicios con descuentos, a personas con capacidades diferentes, para apoyar el mejoramiento de su calidad de vida

	Capacidades Diferentes	e integrarlos a la actividad social y productiva.
32	Emisión de la Tarjeta Integral de Beneficios (T.I.B.) para Adultos Mayores	Otorgar bienes y servicios con descuentos, a personas adultas mayores, para apoyar el mejoramiento de su calidad de vida.
33	Emisión de la Tarjeta Integral de Beneficios (T.I.B.) para Personas con Capacidades Diferentes	Otorgar bienes y servicios con descuentos, a personas con capacidades diferentes, para apoyar el mejoramiento de su calidad de vida e integrarlos a la vida social y productiva.
34	Estancias de Día	Atención asistencial al adulto mayor de 60 años, en apoyos: médico, jurídico, psicológico, rehabilitación, así como su participación en proyectos productivos que tienen como finalidad la generación de empleos.
35	Estudios de Audiometría	Valorar la capacidad auditiva del paciente a fin de corroborar el diagnóstico y determinar si se requiere del uso de un auxiliar auditivo.
36	Estudios de Electrodiagnóstico (Electromiografía, Electroencefalograma, Potenciales Evocados)	Realizar estudio de electrodiagnóstico a pacientes con afecciones del sistema nervioso y músculo esquelético, que ya han sido valorados por personal médico del C.R.E.E.
37	Estudios de Rayos X	Realizar estudio de Rayos X a pacientes que ya han sido valorados por personal médico del C.R.E.E., con el propósito de afinar el diagnóstico, pronóstico y tratamiento.
38	Eventos Recreativos y Culturales para las Personas con Discapacidad	Orientar a las personas con discapacidad sobre eventos recreativos y culturales organizados por el Sistema DIF Estatal u otros organismos, a los cuales puedan tener acceso.
39	Hogar Sustituto de Menores Bajo Tutela del Sistema Estatal DIF	Incorporar a los menores que se encuentran bajo la tutela del DIF, sin familiares localizables, ni posibilidad de ser adoptados, a hogares constituidos por familias o casas asistenciales.
40	Huertos Familiares	Fomentar la producción agrícola de hortalizas, para autoconsumo, libres de pesticidas; promoviendo el empleo de tecnologías sostenibles, a través de la organización y capacitación.
41	Integración Educativa de Niños con Discapacidad	Establecer coordinación con instituciones educativas para integrar a menores con discapacidad al área escolar
42	Integración Laboral para Personas con Discapacidad	Establecer coordinación con empresas para obtener vacantes y lograr la integración laboral de las personas con discapacidad

43	Odontología Integral	Atender a personas de escasos recursos económicos de manera integral que soliciten el servicio dental preventivo y curativo.
44	Orientación sobre Climaterio y Menopausia	Orientar a la mujer sobre los cambios hormonales, síntomas y dar tratamiento durante este período para darles mejor calidad de vida.
45	Orientación y Concientización a la Sociedad sobre las Personas con Discapacidad y sus Alternativas	Orientar y concientizar a la sociedad en general referente a las personas con discapacidad sobre sus alternativas, problemática, trato y aceptación; a fin de lograr evitar las barreras psicológicas.
46	Planificación familiar	Orientar y proporcionar los métodos anticonceptivos a quien voluntariamente lo solicite, orientación y atención del embarazo, lactancia y de enfermedades de transmisión sexual.
47	Pláticas, cursos y foros sobre discapacidad	Fomentar una cultura de respeto hacia las personas con discapacidad a través de la exposición de temas relacionados con la discapacidad.
48	Prevención, Atención y Desaliento de los Menores Trabajadores	Incentivar las relaciones familiares con la finalidad de prevenir la deserción escolar, la violencia y el maltrato para desalentar el trabajo en los menores.
49	Prevención de las Adicciones	Disminuir las causas que generan el fenómeno de las adicciones a través de desarrollar factores de protección en los menores, adolescentes y sus familias.
50	Prevención y Atención del Maltrato	Asesorar jurídicamente al público en general sobre cuestiones de violencia familiar, donde se ven involucrados los miembros de la familia.
51	Programa Alimentario Básico Asistencial (PROABA)	Apoyar, con una despensa mensual a familias de escasos recursos, fortaleciendo su alimentación y economía familiar.
52	Programa de Nutrición Escolar Modalidad Escolar (PRONUTRE)	Atender a uno de los sectores poblacionales más importantes del estado: los menores que asisten a escuelas de diferentes niveles (Preescolar, Primaria y Secundaria), reforzando la alimentación.
53	Programa de Nutrición Escolar Modalidad Preescolar	Eliminar la problemática de alimentación en que se encuentran muchos menores.
54	Programa de Orientación Alimentaria	Promover la mejoría del estado nutricional de las personas a través de un conjunto de

		actividades de educación y comunicación cuyo objetivo es la modificación voluntaria de prácticas de alimentación.
55	Programa Emergente de Rescate Nutricional	Mejorar el estado nutricional de niños y niñas con desnutrición severa, así como mujeres embarazadas y en período de lactancia.
56	Pruebas de personalidad	Identificar tipos de carácter, con la finalidad de determinar el tipo de ayuda psicológica que requiere el paciente y/o la familia de éste; así como prevenir cualquier daño físico.
57	Reintegración Familiar de menores	Reintegrar a los menores que se encuentran bajo la tutela del DIF, a sus respectivas familias, mediante las gestiones, estudios y valoraciones, que se realicen.
58	Reparación de Órtesis y Prótesis	Efectuar compostura de aparatos de órtesis y prótesis de pacientes que ya han sido valorados por personal médico del C.R.E.E. y que requieran de dicho servicio.
59	Representación Legal de Menores Infractores	Representar legalmente a los menores que han sido canalizados por el Ministerio Público al Consejo Tutelar para Menores Infractores por cometer alguna infracción.
60	Seguimiento de Reintegraciones y de Hogares Sustitutos.	Vigilar de manera objetiva el desarrollo familiar de un menor que ha sido reintegrado con su familia o incorporado a un hogar sustituto, mediante estudios y valoraciones.
61	Sesión de Terapia de Lenguaje	Proporcionar tratamiento especializado a pacientes con problemas de audición, lenguaje o aprendizaje a fin de lograr una mayor y mejor comunicación humana.
62	Sesión de Terapia Física	Proporcionar tratamiento especializado a pacientes con afecciones neuro-músculo-esqueléticas, consistentes en la aplicación de agentes físicos con fines terapéuticos.
63	Sesión de Terapia Ocupacional	Proporcionar tratamiento especializado a pacientes que padecen deficiencia o discapacidad física, a fin de lograr la máxima independencia del paciente.
64	Sesión de Terapia Psicológica	Proporcionar tratamiento psicológico a pacientes del C.R.E.E. que así lo requieran
65	Teleconsulta	Brindar consulta médica especializada a los pacientes de las Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR'S) y Centros de Rehabilitación Integral a través de internet.
66	Teleconsulta Médica en Ortopedia Infantil	Brindar la Teleconsulta. Acercar la consulta a las comunidades lejanas en los diferentes municipios del Estado de Puebla donde

		cuentan con Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR).
67	Terapia de Lenguaje Infantil	Proporcionar tratamiento especializado a pacientes menores de edad con problemas de audición, lenguaje o aprendizaje a fin de lograr una mayor y mejor comunicación humana.
68	Terapia Física Infantil	Proporcionar tratamiento especializado a pacientes menores de edad con afecciones neuro-músculo-esqueléticas, consistentes en la aplicación de agentes físicos con fines terapéuticos.
69	Terapia Ocupacional Infantil	Proporcionar tratamiento especializado a pacientes menores de edad que padezcan deficiencia o incapacidad física, a fin de lograr la máxima independencia del menor.
70	Terapia Psicológica Infantil	Proporcionar tratamiento especializado a pacientes menores de edad aplicando pruebas de evaluación, determinando el plan de tratamiento adecuado según el padecimiento del mismo.
71	Vacunas (Inmunizaciones)	Proporcionar a la población demandante menor de 5 años, el esquema básico de inmunizaciones.

FUENTE: Información tomada de <http://www.dif.puebla.gob.mx/site/index.jsp?sitio=DIF> 22 de marzo de 2008

IV. EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE ATLEQUIZAYÁN, PUEBLA

4.1 El municipio de Atlequizayán

4.1.1 Origen y localización

“El Municipio se integró por tribus procedentes del Tajín que se establecieron en este lugar; y aunque fueron sometidos por los Texcocanos en el siglo XV, conservaron sus costumbres.”¹ Su nombre se compone de tres voces náhuatl “Atl” que quiere decir *agua*; “Quizá” que alude a *salir*; y “Yan” que representa el *lugar*, lo que en conjunto significa “Salidero de agua” o puede interpretarse como manantial.

Atlequizayán se localiza en el Norte del Estado de Puebla con predominio de la población totonaca y forma parte de los 28 municipios que integran la Segunda Región socioeconómica de las siete en que se divide el territorio estatal denominada Sierra Nororiental. Tiene una superficie de 28.08 kilómetros cuadrados, ubicándose por esa extensión en el lugar 196 dentro de los 217 municipios, y sus colindancias son las siguientes, según los datos consignados en el Plan de Desarrollo del Municipio:

Al Norte: con los municipios de Huehuetla y Caxhuacan;

Al Este: con los municipios de Jonotla y Zoquiapan;

Al Sur: con el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, y

Al Oeste: con los municipios de Zapotitlán de Méndez e Ixtepec.

Desde el punto de vista orográfico este municipio pertenece a dos regiones morfológicas con relieves y declives muy pronunciados, y en cuanto a la hidrología de la región, forma parte de la vertiente septentrional del Estado de Puebla, compuesta por diversas cuencas parciales de los ríos que desembocan en el Golfo de México, de tal manera que se ubica en la cuenca del río Tecolutla con el paso del río Zempoala, cuyas aguas poco son aprovechadas por sus habitantes. Su clima es semicálido-semihúmedo con lluvias todo el año, pues corresponde a la zona de transición climática de los templados de la Sierra Norte a los cálidos del declive hacia el Golfo.

¹ Monografía del Municipio de Atlequizayán, Enciclopedia de los Municipios de México, México, Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal, 2007, p. 1.

Los ecosistemas del municipio presentan pérdida de vegetación original, no sólo por la tala inmoderada que cotidianamente se da en toda la región sino por la apertura de tierras al cultivo de maíz y otros productos como el café, chile y cacahuete principalmente. Sus pequeñas áreas boscosas todavía cuentan con encino, cedros y caoba con pocos espacios para el pastoreo. La fauna es de especies menores como el armadillo, el tlacuache, el tejón y el jabalí, con variedad de víboras y de aves canoras que han sido acosadas por los comerciantes de animales silvestres de otros lugares cercanos.

4.1.2 Población, economía y pobreza

Primeramente haremos un recorrido general por la región II: Sierra Nororiental a la que pertenece el municipio de Atlequizayán para luego llegar a nuestro estudio de caso. Con ello estaremos en condiciones de acentuar las características en que se desenvuelve el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de dicho municipio y destacar la importancia que tiene en la gestión municipal, donde la comunicación sociedad-gobierno es tan estrecha e interactuante que se convierte en presión cotidiana para la autoridad, que con sus limitaciones busca respuesta a las constantes y diversas solicitudes de la población ante otras instancias estatales y federales.

De acuerdo a la información del COESPO, para el 2005, la población regional era de 500,611 habitantes, representando el 9.30% de los 5'383,133 con que contaba el Estado en aquel entonces, con una tasa de crecimiento del 2000 al 2005 de 0.02 muy inferior a la considerada a nivel estatal de 1.03. La población se distribuía en 996 localidades de 28 municipios, con una característica dispersión en buena parte de ellas. El cuadro siguiente nos da idea de la situación marginal en que vivía principalmente la población rural y que sin duda se vive en la actualidad con un número mayor de habitantes:

LOCALIDADES Y POBLACION SEGÚN MARGINACIÓN 2000

GRADO	LOCALIDADES		POBLACION	
	ABS.	%	ABS.	%
TOTAL	987	100.0	438,616	100.0
MUY BAJA	16	1.6	86,789	19.8
BAJA	12	1.2	21,082	4.8
MEDIA	66	6.7	48,272	11.0
ALTA	147	14.9	85,360	19.5
MUY ALTA	647	65.6	196,390	44.8

SIN ESTUDIO	99	10.0	723	0.2
-------------	----	------	-----	-----

Fuente: Datos Estadísticos del la Región II: Sierra Nororiental, COESPO, 2008. <http://www.coespo.puebla.gob.mx/docs/coespo/78709>

No obstante los esfuerzos realizados por los gobiernos federal y estatal para superar esas adversidades, en el 64.3% de la población que se encontraba en alta y muy alta marginación, actualmente se reconoce que las sierras Nororiental, Norte y Mixteca presentan los índices de marginación y de vulnerabilidad más preocupantes. Se señala en el diagnóstico del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2005-2011 que la Sierra Nororiental presentaba una elevada incidencia de mortalidad de niños y niñas menores de cinco años, ya que de cada cien llegaban a morir 50 por causas de deficiencias de la nutrición. Así mismo, en cuanto al analfabetismo en esa parte del Estado, para igual año de 2005, existían números todavía elevados, principalmente de mujeres que representaban el 64.8% del total de habitantes sin saber leer y escribir, a lo que se aunaba y aúnan las difíciles condiciones en que se desarrollan las actividades agropecuarias, tipificadas por la pulverización de la tierra y la inadecuada geografía para introducir tecnologías productivas, como cultivos más rentables y la mecanización. La producción de maíz es de autoconsumo y la de café se paga a muy bajos precios que en la mayoría de las veces no superan la inversión realizada.

En fin, la situación de la región es de atención prioritaria, no nada más para la política social del gobierno del Estado que se propone “modificar realmente los múltiples factores incidentes en la pobreza [con el] esfuerzo coordinado de todas las agencias involucradas..., así como con la participación de los tres órdenes de gobierno y el compromiso activo de la sociedad,”² sino para el SEDIF y los 28 sistemas municipales DIF que no tienen fortaleza económica, ni personal capacitado ni equipo para sumar, de manera activa y sistemática, a la lucha contra la adversidad estructural de la zona.

El municipio de Atlequizayán lo integran dos localidades: una, corresponde a la cabecera municipal y la otra, a la Junta Auxiliar. Su población, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es de 3039³ habitantes para el 2005, la mayor parte son mujeres. Las condiciones en que viven no son muy favorables para superar la alta marginación que presenta el

² Plan Estatal de Desarrollo, Op. cit. p. 95

³ <http://cuentame.inegi.gob.mx> Consulta del 15 de abril de 2008.

municipio, ya que no existen los elementos propicios para que la producción agropecuaria, principal actividad económica, pueda ser la alternativa ideal. Se tiene por ejemplo que la producción de maíz es de autoconsumo, pero no les alcanza para cubrir sus necesidades alimenticias y se ven obligados a comprar el grano para subsistir, lo que afecta los raquíticos ingresos familiares y evita la adquisición de otros ingredientes necesarios en el desarrollo de la familia y de la comunidad. Igualmente, la mayoría de los productores se dedican a cultivar el café en áreas pequeñas y poco productivas, y aunque normalmente cuentan con el apoyo del Ayuntamiento y del Instituto Poblano del Café, venden la producción a los intermediarios locales a bajo precio, pues no obstante tener la carretera pavimentada a partir del 2007, los costos se incrementarían para venderla fuera de la región. El Ayuntamiento compró una camioneta de 3 ½ toneladas para apoyar una alternativa de comercialización que requiere de organización. Otros, diversifican los cultivos y producen chile, tomate y cacahuete en muy pequeña escala. A favor de estas acciones la administración municipal 2005-2008 fomentó algunos proyectos productivos de carácter alterno como la cría y engorda de cerdos en corrales apropiados, taller de costura, panadería y equipamiento para el mejor tostado del cacahuete, entre otros.

4.1.3 Planeación, finanzas y servicios públicos

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, confirma en su Capítulo XI, artículos 101 al 117, la obligatoriedad que tienen los ayuntamientos en hacer de la planeación un ejercicio permanente y sistemático en la conducción de sus actividades, conforme lo establece el artículo 4 de la Ley de Planeación estatal del 30 de diciembre de 1983 que a la letra dice:

El Ejecutivo y los Ayuntamientos, son responsables, en el ámbito de su competencia, de llevar a cabo y conducir la Planeación del Desarrollo, fomentando la participación de los sectores económico, social y privado que integran el Estado.

En cumplimiento de ese mandato, el Ayuntamiento del municipio de Atlequizayán, aprobó el Plan de Desarrollo 2005-2008 que como parte de su responsabilidad elaboró y presentó el presidente municipal, siendo publicado en el Periódico Oficial del Gobierno estatal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 106 de la Ley

Orgánica Municipal de referencia. En dicho Plan el Ayuntamiento se propuso como misión:

Sentar las bases económicas y sociales que detonen la transformación y progreso de Atlequizayán rumbo a un municipio autosuficiente y sólido.

Para ello se implementaron cuatro ejes estratégicos: infraestructura social y servicios públicos, desarrollo social y humano, desarrollo económico-productivo y sustentabilidad, y gobernabilidad y participación ciudadana. Las acciones programadas para cada eje se realizaron en los tres años de gestión, habiéndose logrado mejoras sustanciales en la vida de los atlequizayenses, pues no sólo se pavimentó la carretera que era tan necesaria para romper con el aislamiento y sus consecuencias y se adquirió una ambulancia para el traslado de enfermos que antes morían sin la atención adecuada, sino que se pavimentaron calles con concreto hidráulico, se ampliaron y mejoraron los espacios educativos; así como, la creación del Bachillerato General en la localidad de Ignacio Allende, por primera vez se ejecutaron acciones del programa "TU CASA" del gobierno federal y por consiguiente el servicio de agua potable y la urbanización de las dos localidades. Tres años son insuficientes para atender, de manera continua, los diversos problemas que padecen los municipios del país. Sabemos que el Estado de Coahuila ya tiene ayuntamientos de cuatro años, lo cual sin duda beneficiará el desarrollo local o al menos habrá más tiempo para afianzar los resultados positivos de la gestión municipal.

No siempre lo planeado es factible de cumplir, debido a la escasez de recursos en las arcas del municipio. Atlequizayán como cualquier otro municipio rural y pequeño depende casi al cien por ciento de los ingresos que provienen del Fondo General de Participaciones y de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Fortalecimiento Municipal. Las cifras siguientes que corresponden al trienio 2005-2008, dan muestra de su dependencia y de la necesidad de que el presidente municipal sea un gestor permanente de apoyos adicionales ante dependencias y entidades de la administración pública estatal y federal e incluso ante fundaciones e instituciones de asistencia privada y que suelen ser más importantes que los techos financieros anuales.

MUNICIPIO DE ATLEQUIZAYÁN, PUEBLA
INGRESOS OBTENIDOS EN LOS EJERCICIOS 2005-2007

FUENTE	\$ TOTAL	%
-Impuestos	44,352.00	0.11
-Derechos	66,000.00	0.17
-Productos	33,150.00	0.08
-Aprovechamientos	0.00	0.00
-Participaciones	14'230,096.07	35.88
-Ingresos extraordinarios	346,040.01	0.87
-Fondo para la inversión pública	24'938,953.68	62.88
Total:	39'658,591.96	100.00

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, Atlequizayán, Puebla, Anexo: Comportamiento de los ingresos.

Los impuestos, derechos y productos considerados ingresos propios; es decir, obtenidos de los contribuyentes del municipio, apenas si sumaron el 0.36% del total recibido en los ejercicios fiscales del 2005 al 2007 que fue de \$39'658,592, correspondiéndole casi el 36% a participaciones federales y el 63% a los recursos derivados de los Fondos del Ramo 33 y del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) correspondiente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La inversión realizada durante los tres años fue superior a la que invirtieron las administraciones anteriores. Si a esa cantidad total sumamos los \$15'953,570 que se obtuvieron de programas federales y estatales, entonces en el trienio llegaron para beneficio de los habitantes del municipio de Atlequizayán \$55'612,162, que distribuidos entre los 3039 habitantes hubo un ingreso per cápita superior a 18 mil 299 pesos, muy bajo en relación con otros municipios de la entidad.

Por cuanto se refiere a los servicios públicos básicos, se avanzó considerablemente durante el trienio que concluyó el 15 de febrero de 2008, aunque por razones económicas no fue posible contar con un relleno sanitario como se tenía previsto ni con las dos plantas de tratamiento de aguas residuales. La conservación y mejoramiento del medio ambiente es una tarea municipal que se buscó atender desde el principio de la gestión; sin embargo, no fue posible obtener los recursos para tal fin, tal vez porque existen municipios más grandes con mayores urgencias. Para un mejor conocimiento del caso se tiene el siguiente cuadro:

SERVIVIO PUBLICO BASICO	CABECERA MUNICIPAL %	JUNTA AUXILIAR %
----------------------------	----------------------------	------------------------

-Agua potable	100	100
-Drenaje	100	95
-Recolección de basura	100	80
-Alumbrado público	100	100
-Seguridad pública	100	100

Fuente: Datos tomados del anexo No. 5 del Tercer Informe de Gobierno, febrero de 2008.

El sistema de agua potable de la cabecera municipal frecuentemente es afectado en la línea de conducción por las crecidas que tiene el afluente cuando se presentan huracanes, ya que atraviesa el río Zempoala. Y como no hay otra fuente de abastecimiento suficiente para cubrir los requerimientos de dicha población, los problemas de desabasto siempre estarán presentes.

4.2 El Sistema DIF, la parte más humana de la gestión municipal

No cabe la menor duda de que el Sistema Municipal DIF es una institución noble y humanitaria. Su actividad está estrechamente vinculada con la población más necesitada de la comunidad. En el caso de Atlequizayán, la comunicación fue inmediata porque las puertas siempre estuvieron abiertas al público en general y a los grupos objetivo en particular. En esa relación cotidiana se desarrolló el personal del organismo, procurando dar el mejor esfuerzo que muchas veces se vio truncado por no haber una respuesta positiva a la petición de apoyo.

La evolución del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ha sido muy positiva para quienes por sus condiciones de miseria y vulnerabilidad requieren de un mecanismo de solidaridad que alivie en algo los signos inhumanos de la exclusión social y económica. En ese sentido la administración estatal ha fijado como punto de partida, dentro del Plan Estatal de Desarrollo, que "La política social se desarrollará en dos sentidos. Por una parte, se atacarán con urgencia los rezagos en materia de pobreza; y por la otra, se dirigirán los esfuerzos institucionales a combatir las causas de ella, mediante el desarrollo de capacidades laborales y de capitalización para el establecimiento y fortalecimiento de las unidades productivas familiares y comerciales. En este contexto, es fundamental alcanzar la seguridad alimentaria y avanzar en el

mejoramiento del nivel de ingreso de los poblanos.”⁴ Amparados en esa filosofía de la actividad pública, los granitos de arena que pueda arrimar el Sistema Municipal DIF fueron, son y serán muy importantes.

Las condiciones de adversidad socioeconómica en que sobreviven grandes y diversos grupos sociales en el país, son producto de la política económica nacional, concentradora de la riqueza. Su atención no admite contemplaciones de la autoridad sea cual fuere el orden de gobierno al que pertenezca, todos en un haz deben asumir su responsabilidad, los servidores públicos de elección como representantes populares y los de designación como parte de ese andamiaje que sostiene la Administración Pública de nuestro sistema federal, que por cierto todavía sigue muy centralizado. Los rezagos son focos de inconformidad que en su desesperación pueden atentar contra la gobernabilidad.

4.2.1 Antecedentes y situación actual del DIF municipal

No existe una fecha de la creación del Sistema DIF del municipio de Atlequizayán ni tampoco referencias exactas sobre cómo llegaban los apoyos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla. Sin embargo, todo hace suponer que el municipio contaba con un Comité Municipal dependiente del SEDIF que normalmente constituía este tipo de mecanismos para tener una contraparte en los municipios, que carecían de un sistema integrado para la asistencia social. Obviamente no existía una estructura mínima en la Administración Pública Municipal para atender, de manera continua y organizada, las labores asistenciales, el Comité hacía las veces y se reunía sólo para recibir y repartir los alimentos que enviaba el SEDIF. Las condiciones de marginación en que se debatía la población y cuyos síntomas todavía son parte del sobrevivir de muchas personas, eran barreras infranqueables para aspirar a más. Para la población y la autoridad local eran prioridades la electrificación, la introducción del servicio de agua potable y la apertura del camino que hoy es una carretera pavimentada.

⁴ En el Diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo también se reconoce que “El progreso no ha beneficiado por igual a todos los sectores de la población. La gran mayoría muestra diversos signos de rezago, y subsisten grandes capas sociales en condiciones de pobreza y marginación.”, p.5.

Por la información recabada se deduce que durante las dos administraciones anteriores; es decir, la de 1999-2002 y la de 2002-2005, fue generándose, poco a poco, la posibilidad de un insipiente sistema, que sólo repartía despensas y desayunos fríos. Su presencia no era significativa tal vez por lo pequeño del municipio o la falta de atención real por parte de los presidentes municipales, a lo que se aunaban las difíciles condiciones para trasladarse a la Ciudad de Puebla o a otros lugares debido al mal estado del camino y a la falta de transporte. Efectivamente la lejanía y el aislamiento complicaban las posibles gestiones de la esposa del presidente municipal en turno, pero la mayor limitante era la ignorancia de lo que se podía obtener en el SEDIF y la falta de argumentos para gestionar. Es indudable que también influyó e influye la carencia de recursos humanos con capacidad para hacer solicitudes o administrar adecuadamente los programas del Sistema Estatal. Como no se tenían oficinas, se utilizaba un jacalón inadecuado para el almacenamiento y repartición de los apoyos.

Con el ánimo de cambiar tales condiciones y darle relevancia a esta institución de solidaridad con quienes menos tienen o son de hecho vulnerables, desde el 2005 se utilizó la planta baja del que fuera el palacio municipal y que por lo pronto no se encontraba en condiciones aptas para el despacho de los asuntos del Ayuntamiento que disponía de otras oficinas temporales.

Así pues, desde la campaña política el candidato a presidente municipal se comprometió a tener un DIF municipal actuante y lo cumplió al destinarle, con la aprobación del Ayuntamiento, recursos de las participaciones que recibe el municipio de la Federación, por mandato de las leyes de Coordinación Fiscal y del Federalismo Hacendario del Estado de Puebla. En el cuadro siguiente se aprecian las transferencias que se le hicieron al Sistema Municipal, con incrementos paulatinos hasta rebasar el 12% de las participaciones recibidas por el municipio en el 2007. No obstante ser recursos a precios corrientes rebasaron, con mucho, las expectativas del año inicial.

TRANSFERENCIAS AL SISTEMA MUNICIPAL DIF

AÑO	PARTICIPACIONES	DIF MUNICIPAL	%
2005	\$ 4'229,153.36	\$298,836.00	7.07

2006	\$ 5'047,419.22	\$437,287.00	8.66
2007	\$ 4'953,523.49	\$597,310.00	12.06

Fuente: Datos trabajados conforme a la cuenta pública 2005 y 2006, y al cierre financiero a diciembre de 2008,

De esa forma el Ayuntamiento, como órgano de gobierno comprometido con la ciudadanía, respaldó las inquietudes del presidente municipal a favor de los grupos sociales más desprotegidos de la municipalidad y correspondió a las expectativas de los habitantes del municipio, en cuanto a obtener más beneficios de los programas de asistencia social. Cabe destacar que para el 2005 el municipio de Atlequizayán tenía un grado de marginación del 2.029 considerado de muy alta marginación, condiciones que según el gobierno estatal para el 2007 lo ubicaban en alta marginación; es decir, de alguna manera se superaron problemas torales relacionados principalmente con servicios básicos indispensables, aunque en el desarrollo de la familia todavía existe mucho por hacer. Ahí es donde las acciones del Sistema Municipal DIF, por muy limitadas que sean, contribuyen sustancialmente en beneficio de la población objetivo.

Como se observa en el cuadro anterior, el DIF municipal tuvo el apoyo para responder a la corresponsabilidad que establece el artículo 91 de la Ley del Federalismo Hacendario que trata de la Asistencia Social y donde se obliga al gobierno del Estado a destinar recursos a través de programas especialmente para zonas marginadas, garantizando la concurrencia de los municipios y del sector social. Sobre el particular consideramos conveniente citar a continuación las bases que contiene el artículo 92 del mismo ordenamiento y las cuales regulan el Sistema Estatal de Asistencia Social al que pertenecen los sistemas municipales DIF:

El Gobierno del Estado, en cumplimiento a los programas de asistencia social que realice, creará y establecerá las bases y procedimientos de un sistema estatal de asistencia social, que coadyuve a la salud y educación procurando principalmente:

- I. Garantizar el mejoramiento del nivel nutricional de los grupos más vulnerables de la población;
- II. Cubrir los requisitos nutricionales de los niños de familias de menores ingresos;
- III. Incrementar el número de beneficiarios garantizando el abastecimiento de productos básicos a nivel municipal, sobre todo en las regiones más rezagadas; y

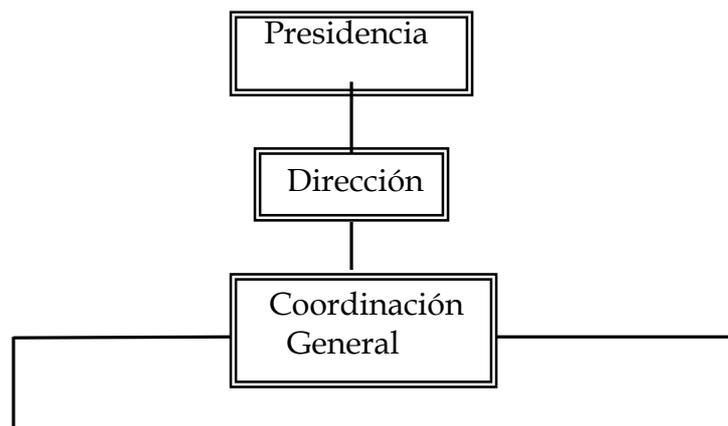
- IV. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y otras disposiciones vigentes en el Estado.

En su operatividad el DIF municipal carecía de vehículo hasta que dieron fruto las gestiones de la presidenta. El Patronato del SEDIF se comprometió a dar el 50% del costo de la unidad requerida, correspondiéndole al Ayuntamiento la otra mitad. Esta decisión facilitó las tareas de traslado de enfermos y personas discapacitadas a hospitales de la región, a la ciudad de Puebla e inclusive a la ciudad de México, en busca de opciones para su mejoramiento, así como la atención de los compromisos con la delegación regional del SEDIF ubicada en Zacapoaxtla y por supuesto con las oficinas centrales o con centros de rehabilitación. El costo de la urvan fue de \$301,669.00, no considerados en el desglose anterior. Al respecto es importante señalar que el Ayuntamiento también autorizó en el 2006 la adquisición de una ambulancia, asegurando las ayudas de asistencia social.

Para concluir con este punto, es preciso hacer notar que el Sistema Municipal DIF también funciona como un organismo público descentralizado de la Administración Paramunicipal, acto formal que tuvieron que realizar allá por 1995-1996 aquellos ayuntamientos de los municipios del país que contaran con esta institución. La disposición de hacerlo así, fue del SNDIF. En el caso que nos ocupa, se buscó y no se encontró el acta de cabildo correspondiente.

4.2.2 Organización y funcionamiento del DIF municipal

Con la idea de acrecentar los apoyos del SEDIF hacia la población vulnerable y marginada, el Ayuntamiento por iniciativa del presidente municipal, autorizó una estructura orgánica para el DIF del municipio, consistente en:





La pequeña estructura orgánica no correspondía a las diversas unidades administrativas que tenía y tiene hasta la fecha el SEDIF, pero la idea era establecer una organización que permitiera operar los diferentes programas y acciones provenientes del nivel estatal. Las funciones fueron distribuidas en las cuatro áreas y su confluencia permitió aprovechar el escaso personal disponible. Los titulares no tenían personas de apoyo bajo su mando y por consecuencia también eran los operarios. Durante el 2005 poco pudo avanzarse en fortalecer al Sistema debido, entre otras causas, a la necesidad de cubrir primero las tareas sustantivas de la Administración Pública Municipal Centralizada, que demandaban atención inmediata y que por la escasez de recursos y la norma estatal de no gastar más del 40% de las participaciones federales en gasto corriente, no era posible contratar una plantilla de personal suficiente. Esa situación obligó al Presidente Municipal a priorizar alternativas de solución, a fin de cumplir con los compromisos de campaña, de tal suerte que el Sistema Municipal DIF que se había conceptualizado como una institución central de la política social local a favor de los grupos vulnerables y pobres de la municipalidad, trabajó en un proceso inicial de ensayo y error, el personal no tenía experiencia sobre el particular y la directora no contaba con los elementos para salir y negociar aunque fuera en las oficinas regionales del SEDIF.

A principios de 2006 el Ayuntamiento aprobó la contratación de la persona que ocuparía, en mi lugar, la Secretaría del Ayuntamiento, se canceló la dirección del DIF y la presidencia del Sistema, con mi nombramiento, asumió toda la responsabilidad de las acciones para el desarrollo de la familia y la comunidad. Se tuvo un despegue significativo aunque no suficiente por la falta de recursos: humanos, materiales y financieros. No pudo ampliarse el equipo de trabajo, siguieron las tres personas originalmente contratadas para atender las coordinaciones, tocándole llevar lo relacionado a la Coordinación Jurídica al Coordinador General. El compromiso del Presidente Municipal de tener un DIF actuante y con oficinas muy modestas, estaba en proceso de atención, pues, como ya se mencionó, no sólo

se incrementaron las transferencias del Ayuntamiento al Sistema sino se obtuvo una camioneta que permitió recorrer distancias para gestionar apoyos en la Ciudad de Puebla e incluso en la Ciudad de México.

Para la gestión y obtención de apoyos en la Ciudad de México el Ayuntamiento nombró embajadores del Municipio, de cuyo programa trataremos más adelante.

4.2.3 Equipamiento y apoyos externos

Al asumir el cargo de presidente municipal, el ciudadano José López Juárez encontró una estructura administrativa mínima y casi sin personal, pues en el municipio existe la costumbre de que con la administración saliente debe irse también el poco personal que puede contratarse, dejando en libertad al presidente entrante para incorporar al suyo. Para cumplir con la programación del ejercicio fiscal en camino, ya que el cambio se dio el 15 de febrero de 2005, se tuvieron que incorporar de inmediato a los titulares de las direcciones de Obras Públicas, de Proyectos Productivos, al Tesorero, al Contador, al Secretario del Ayuntamiento y al Oficial del Registro Civil, sin personal de apoyo para ninguna área. En el caso del Sistema Municipal DIF, corrió con más suerte, pues se contrató a la Directora y a tres personas más para atender las coordinaciones que se consideraron factibles de responder al nuevo trabajo del DIF.

Con la idea de fortalecer desde un principio el Sistema, se le destinaron dos computadoras para mejorar la gestión y facilitar el control de las acciones y apoyos recibidos por programa, llevando con ello un registro apropiado de los beneficiarios de las dos localidades del municipio: Atlequizayán e Ignacio Allende. En el buen funcionamiento de los equipos de cómputo intervino el auxilio técnico del Sistema de Información y Comunicación (SICOM) ubicado en el municipio dentro de la red de tecnologías de la información, implementada por el gobierno del Estado en ciertas zonas de la entidad.

La falta de pericia del personal del Sistema Municipal DIF y la proliferación de virus continuamente obstruyeron la buena marcha de la información contenida en los procesadores; sin embargo, el

respaldo de la regional del SEDIF en Zacapoaxtla hizo posible llevar mejores controles y evitar la pérdida de datos.

Aunque no se tenían todos los elementos para gozar de una oficina adecuada, pues no había suficientes escritorios ni archiveros ni línea telefónica, el personal se sentía comprometido con su noble labor y con entusiasmo atendía a quienes eran parte del Sistema o mejor conocido como DIF. Valía la pena cualquier sacrificio por tal de dar un buen servicio, que no siempre fue adecuado a la solicitud del particular por causas fuera de nuestro alcance.

4.3 Coordinación de alimentación

La distribución de los programas se hizo de acuerdo a la estructura administrativa del DIF municipal, por lo que en el desarrollo de esta parte se seguirá esta organización que por supuesto no concuerda con la del SEDIF.

Los datos que se utilizan corresponden a los informes del gobierno municipal, dados a la ciudadanía por el Presidente Municipal, de acuerdo con la fracción LI del artículo 91 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, que a la letra dice:

Dar lectura, en sesión pública y solemne, dentro de los quince días del mes de febrero de cada año, al informe por escrito que rinda el Ayuntamiento que preside, sobre la situación que guarda la Administración Pública Municipal, los avances y logros del Plan de Desarrollo Municipal, y las labores realizadas en el año próximo anterior.

Cabe hacer notar que las presidentas de los sistemas municipales DIF, no tienen la obligación legal para presentar en acto público un informe anual a la población; sin embargo, el SEDIF hace la invitación para hacerlo. En el caso del Sistema DIF de Atlequizayán se hizo en dos ocasiones pues en el 2008 las circunstancias políticas y de transición obligaron a concentrar la atención en el informe del Presidente Municipal.

4.3.1 Programa de Nutrición Escolar (PRONUTRE)

La nutrición, dicen los conocedores del tema, es la base de un desarrollo humano saludable y motor del bienestar de la familia, ya

que con ello se erradican enfermedades. Sin embargo, en municipios como el de Atlequizayán, donde es frecuente la falta de oportunidades para que los padres puedan obtener un ingreso diario suficiente para cubrir las necesidades básicas del hogar, no es fácil alimentarse con los requisitos nutricionales recomendados. Por ello, el Programa de Nutrición Escolar, diseñado para atender a los niños desde preescolar hasta secundaria, tiene un valor muy importante en la dieta cotidiana de los pequeños del citado lugar, pues sus acciones son verdaderos soportes en el desarrollo de la niñez que, de otra forma, no podría superar las deficiencias de su nutrición. De esta manera se aterriza este programa prioritario que tiene como fin:

Coadyuvar con acciones contundentes al abatimiento de la problemática de alimentación en que se encuentran muchos menores y jóvenes estudiantes en nuestro Estado, atendiendo prioritariamente a la población con mayor grado de vulnerabilidad, mediante la instalación de comedores escolares, donde el espacio lo permita, ubicados en planteles educativos públicos en los que se encuentren matriculados niños, niñas y jóvenes de nivel preescolar, primaria, secundaria y telesecundaria, focalizando a la población objetivo, dando prioridad a aquellos municipios con un alto grado de marginación y desnutrición a través de un desayuno y/o comida; además de la instalación de módulos prefabricados de cocinas, que no cuenten con el espacio físico y recursos para la instalación de un comedor escolar, involucrando a los padres de familia.⁵

Los niños que son la fuente de los cambios generacionales de la sociedad y que, con un presente cierto, pueden convertirse en serios constructores del futuro municipal, estatal y nacional, fueron atendidos principalmente con desayunos calientes de PRONUTRE, ya que no se tenían los elementos para darles la comida como sería lo aconsejable. En el 2005 no estuvieron incorporadas todas las escuelas del municipio, quedaron pendientes: la telesecundaria de la localidad de Ignacio Allende y la escuela preescolar Juan Crisóstomo Bonilla de la Cabecera Municipal que por ese año recibió desayunos fríos del Programa Estratégico de Alimentación Inicial, pues para el 2006 se incorporó a los desayunos calientes que son más nutritivos. En los tres años se atendieron en promedio 364 niños a quines se les otorgaron 154,124 desayunos calientes. Véase el siguiente desglose:

⁵ Programa Institucional 2005-2011. Op. cit. p. 39.

CENTRO ESCOLAR	NIÑOS
1.- Preescolar "Juan Crisóstomo Bonilla" de Atlequizayán	53
2.- Preescolar "Juan de Zumárraga" de Ignacio Allende	50
3.- Primaria "24 de Febrero" de Atlequizayán	150
4.- Primaria "Otilio Montaña" de Ignacio Allende	130
5.- Telesecundaria "Juan Escutia" de Atlequizayán	60

FUENTE: Segundo Informe de Gobierno Municipal, 2007. Estas cifras son las más representativas.

Para preparar los desayunos calientes todos los días, el DIF Municipal tuvo contratadas a 7 cocineras, dos para atender, en un desayunador, las escuelas de Ignacio Allende, y cinco para atender, en dos desayunadores, las correspondientes a la cabecera municipal. Los desayunos calientes eran y siguen siendo variados y preparados con atolín, carne, atún, soya, arroz, frijol, legumbres y fruta de temporada.

En el mejoramiento de los desayunadores, no sólo se equiparon con apoyos donados por el SEDIF como refrigerador y parrillas sino con los que otorgó el Ayuntamiento en igual forma, en cuyo objetivo también se construyó el desayunador de Ignacio Allende para atender a los niños en mejores condiciones de salubridad y comodidad.

4.3.2 Programa Alimentario Básico Asistencial (PROABA)

El Programa Alimentario Básico Asistencial, dirigido a madres solteras, en lactancia, discapacitados y personas mayores de 60 años, tiene dos vertientes; por una parte se entregan despensas sin ningún pago de recuperación y por la otra se dan pláticas sobre nutrición a madres de familia, respondiendo así a su objetivo principal que busca:

Contribuir a la dieta de las familias vulnerables, a través de la entrega de una despensa mensual y con acciones de orientación alimentaria para mejorar su alimentación nutricional diaria.⁶

Durante el periodo de 2005-2008, plenamente identificados conforme a la normatividad del programa, se atendieron a 256 personas a las que se les entregaron 6,912 despensas; es decir, 2,304

⁶ Ibid. p. 51

por año. El número de despensas es muy bajo para cubrir las necesidades de estos grupos vulnerables pero de algo alivian la adversidad que los oprime. Algunos de ellos reciben otros apoyos principalmente de Oportunidades que tampoco resultan ser la solución a su problema de vulnerabilidad y pobreza. Los mayores de edad que pasan de los 70 años también obtienen una ayuda bimestral del gobierno federal equivalente a 1000 pesos.

4.3.3 Programa Emergente de Rescate Nutricio

El Programa Emergente de Rescate Nutricio, reconoce que “en el Estado de Puebla existen muchos casos de desnutrición severa en niñas, niños, mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y adultos mayores; requiriendo su atención integral de manera emergente e inmediata para evitar graves consecuencias que pueden generar altos costos de servicios médicos o incluso la muerte, por ello es importante contar con un programa especial que les brinde el producto específico necesario para mejorar su estado nutricional, realizando acciones conjuntas a través de los servicios médicos y asistenciales correspondientes, así como complementar su alimentación, llevando su estado nutricional a niveles normales.”⁷

En el municipio de Atlequizayán, dirigimos nuestra atención a atender la desnutrición infantil que era y todavía sigue siendo preocupante pues tiende a incrementarse, ya sea porque las posibilidades económicas de las familias cada vez son más difíciles debido a la falta de oportunidades locales o porque se conforman con los apoyos que reciben del Programa Nacional Oportunidades y dejan de trabajar. Sea cual fuere la fuente de esta situación, el gobierno municipal pocas opciones tiene para hacerle frente, requiere forzosamente del auxilio de las instancias estatales y federales que en ocasiones tampoco pueden recurrir a combatir el problema. Hay niños que sólo comen una vez al día cuando no están en clases y su alimentación es tortilla con chile o con sal.

Precisamente para evitar más estragos en la población objetivo del programa en cita, el SEDIF envía a los sistemas municipales DIF, despensas mensuales para atender por seis meses el tratamiento. En el caso de los niños, se entregan a sus padres con el compromiso de llevarlos, conforme calendario, al servicio médico. Así se hizo en

⁷ Ibid. p. 53.

Atlequizayán, donde fue de mucha ayuda la Unidad Médica Rural correspondiente a la Cabecera Municipal y la Casa de Salud de la Localidad de Ignacio Allende. Se hizo el seguimiento y la evaluación sistemática hasta lograr superar las deficiencias que presentaban. En el cuadro que se presenta en seguida, se observa cómo el número de niños en riesgo creció de 2006 al 2007:

AÑO	NIÑOS	DESPENSAS	
2005	0	-0-	→ TOTAL 495
2006	27	135	
2007	60	360	

4.3.4 Programa de Atención al Adulto Mayor (PROAMA)

Quienes han participado, de una forma u otra, en la construcción de la vida nacional, estatal y local, y ya no tienen posibilidades de valerse por sí mismos, merecen la atención de la política asistencial del Estado, eso señala con insistencia el discurso oficial. En realidad encontramos una deferencia para quienes tienen 60 años y más, por parte del gobierno a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que como ya lo hemos visto, involucra a los otros dos sistemas: el estatal y el municipal. La ayuda en despensas que se entregan a este grupo de la población vulnerable es complementaria a los apoyos económicos de quinientos pesos mensuales que reciben del gobierno federal los mayores de 70 años.

En el Estado de Puebla el SEDIF apoya a los sistemas DIF municipales en ayuda del adulto mayor, mediante los recursos del Programa de Atención al Adulto Mayor, consistentes en una despesa mensual de la canasta básica, con lo cual se cumple su objetivo:

Coadyuvar al mejoramiento de la dieta diaria de las personas de la tercera edad que no cuentan con el apoyo familiar, otorgándole una despesa mensual, con la finalidad de mejorar... su calidad de vida.⁸

Los mayores de 60 años, que tienen el infortunio de vivir en condiciones de pobreza extrema, fueron atendidos por el SEDIF a intermediación del Sistema Municipal DIF que llevó los registros e hizo la gestión ante sus oficinas regionales ubicadas en Zacapoaxtla,

⁸ Ibid. p. 43.

habiéndose entregado 5,187 despensas en los tres años a un promedio de 183 personas, la mayor parte de la Cabecera Municipal, pues para el 2007 fueron 118 de Atlequizayán y 70 de Ignacio Allende.

AÑO	DESPENSAS
2005	1,051
2006	2,068
2007	2,068

▶ TOTAL: 5,187

4.4 Coordinación de desarrollo comunitario

Otra función básica de los sistemas DIF y que en el Estado de Puebla se lleva a cabo mediante el Programa de Desarrollo Familiar y Comunitario, es la relacionada con el entorno en que se desenvuelve la familia y cuyas acciones promueven “la participación de las comunidades en la identificación y resolución de sus propios problemas, desarrollando actividades integrales de salud, educación y alimentación a través de reuniones, pláticas, foros y cursos que benefician la vida cotidiana de las comunidades y las familias que la integran, especialmente en los lugares más apartados y en las micro-regiones.”⁹ Para este propósito el Programa de referencia establece las siguientes actividades:

- Elevar la calidad e impacto de las acciones de desarrollo dirigidas a la población en condiciones de pobreza extrema, vulnerabilidad y exclusión social.
- Fomentar acciones en materia de salud, alimentación, vivienda, educación, producción de bienes y servicios comunitarios y saneamiento ambiental.
- Impulsar acciones comunitarias que generen actividades productivas.

En el marco del citado Programa, no sólo se realizaron pláticas diversas con madres de familia, jóvenes y niños, sino también se aprovecharon celebraciones que forman parte del calendario de festejos tradicionales. En el municipio de Atlequizayán no existen los medios de distracción o esparcimiento, salvo dos o tres canales de televisión, cuya señal sólo es posible obtener vía sky y aunque normalmente tiene problemas de recepción debido a los torrenciales que se presentan en cualquier parte del año, puntualmente paga el Ayuntamiento para evitar la cancelación del servicio y la

⁹ Ibid. pp. 55 y 56.

irritabilidad de la gente. Los niños, los jóvenes y algunos adultos tienen a su disposición una cancha de básquetbol en cada localidad, pues por lo accidentado del terreno ha sido difícil la construcción de otras y de campos de fútbol. Existen canchas de básquetbol en las escuelas pero no hay acceso a ellas por parte del público, son exclusivas para los estudiantes y en horas señaladas en los programas educativos.

Por esas y otras razones el Sistema Municipal DIF buscó celebrar los eventos sociales más representativos y que de alguna forma sirvieron para llevar momentos de regocijo a quienes son presas de la marginación.

4.4.1 Invierno Seguro o del Programa Asistencial de Operación y Atención en Contingencias

La ubicación del municipio en la Sierra Nororiental, típica de climas extremos y que por su cercanía al Golfo de México ha sido y es azotada por los huracanes y frentes fríos, constantemente pone en riesgo a las familias atlequizayenses, sobre todo a quienes viven en viviendas que son simples casuchas de tablas y láminas de cartón. Durante el gobierno 2005-2008, por dos frentes se hicieron las gestiones para atender lo mejor posible las emergencias que se presentaron. Por una parte el Ayuntamiento a través del presidente municipal solicitó el apoyo de los gobiernos estatal y federal, no únicamente para atender lo urgente sino para incorporar a los afectados a la cobertura de los programas de vivienda, atendiendo en ello las peticiones del Sistema Municipal DIF y, por la otra, la institución de asistencia social hacía lo propio ante el SEDIF, que respondía en la medida de sus posibilidades y dentro del Programa Asistencial de Operación y Atención en Contingencias, cuyo objetivo es:

Prevenir, auxiliar y brindar atención a la población afectada en casos de contingencia en coordinación con los 217 Sistemas DIF Municipales y la Dirección de Protección Civil del Estado.

Así, cuando el huracán Stan, los afectados recibieron apoyos de paquetes de láminas para techar sus viviendas y despensas para su alimentación, mientras que las familias que se quedaron sin

posibilidades de habitar su vivienda pernoctaron y se les dio alimentación, colchoneta y cobertores en la oficina del DIF municipal.

Los inviernos en la región son muy crudos y los pertrechos normales de las familias más pobres no son suficientes, por lo que en el 2006 fuimos apoyados por el SEDIF con 100 cobertores y 100 colchonetas y en el 2007 por el Voluntariado de la Secretaría de Gobernación del gobierno estatal con 300 cobertores.

4.4.2 Credi-Mujer

Normalmente la mujer en el municipio de Atlequizayán se dedica a las labores domésticas y es fuerte ayuda del hombre en las tareas productivas del campo. Pocas familias tienen algún pequeño negocio: tienda o comedor para los profesores y trabajadores de contratistas que acuden de lejos. La mujer juega un papel también importante en la vida familiar y comunitaria que bien pueden ser sujetas de apoyos. Las que se dedican al tejido de servilletas y ropa para dama son escasas, más bien lo hacen para el autoconsumo.

Bajo estas condiciones, determinadas por la costumbre y por factores económicos, existen pocas posibilidades para impulsar micronegocios o proyectos productivos en auxilio de la mujer; sin embargo, el Ayuntamiento obtuvo recursos de la Delegación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en el Estado de Puebla, dentro de Alianza para el Campo, para proyectos productivos con destino a mujeres interesadas en mejorar sus condiciones de vida, con la engorda de cerdos en zahúrdas acondicionadas y la producción de conejo. Por su parte el DIF municipal, obtuvo pequeños apoyos a fondo perdido del SEDIF, que desde el 2005 tiene en operación un programa de créditos a la mujer denominado Credi-Mujer y que tiene como fin, según el Programa Institucional correspondiente:

Otorgar a mujeres o grupos solidarios de madres solteras, apoyos económicos, mediante créditos revolventes, para que impulsen negocios propios, desarrollando microempresas en apoyo a su economía familiar.

Con ello también se responde, de una manera integral, a la estrategia y líneas de acción de Oportunidades para la Mujer, dentro del abanico que comprende el Programa de Oportunidades para la Familia (PROFAM) que se constituye en un programa integrador de carácter prioritario.

4.4.3 Eventos para el desarrollo comunitario

a) Día de reyes

Para la celebración del día de reyes en los tres años de administración; es decir a partir del 2006, ya que se asumió el cargo el 15 de febrero del 2005, se hizo cuanto se pudo para atender esa fecha muy significativa para las niñas y niños del país o mejor dicho para aquellos infantes con padres en posibilidades de comprarles sus juguetes, cosa que en el municipio de Atlequizayán no es posible para los padres de familia y dejan el festejo al DIF municipal. Para cumplir con esta responsabilidad, se entregó la cantidad de 2550 juguetes en los tres años.

b) Día del niño

La Asamblea General de las Naciones Unidas se reunió en Ginebra Suiza, el 20 de noviembre de 1959 para reafirmar los derechos universales del niño y proponer a los gobiernos de cada país del mundo que celebraran este día en la fecha y forma que mejor les conviniera. Para entonces en México y desde 1924, siendo presidente de México Álvaro Obregón y secretario de Educación José Vasconcelos, ya se había declarado como día del niño el 30 de abril de cada año, aunque se consideró el 20 de noviembre como el Día Universal del Niño.¹⁰

Con igual intención, el Sistema Municipal DIF promovió ante el ayuntamiento y ante el SEDIF, la donación de juguetes para festejar

¹⁰ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/diafeliz/origen.asp>

el 30 de abril el día del niño, según los siguientes números: en el 2005 se obtuvieron y entregaron 750 juguetes, en el 2006 la recolecta y entrega fue de 800 y en el 2007 la cuenta bajó a 700. En la distribución se siguió el mismo criterio de dar dos a los niños que recibieron un juguete pequeño.

Ver a los niños disfrutar momentos importantes de su vida, aunque desgraciadamente de manera temporal, dadas las carencias que tienen en su desarrollo, producto de la marginación del municipio, pues los padres no ponen atención a estas festividades sino se dedican a las tareas productivas del campo y en las cuales los pequeños participan con su esfuerzo después de clases o los sábados y domingos. La contribución de los niños al ingreso familiar derivado de las actividades campesinas es una realidad.

c) Día de la madre

Como algo de historia para conocer el origen de la celebración del día de las madres, tan arraigado en nuestro país, vale la pena resaltar que está en la antigua Grecia, donde se hacían festejos en honor de Rhea, madre de los dioses. Muchos siglos después, en 1907 y en Estados Unidos se hizo la propuesta pública para homenajear a las mamás en una fecha especial, llevándose a cabo una fuerte campaña por parte de un grupo de particulares a fin de que las autoridades accedieran a esta petición, celebrándose al año siguiente la primera ceremonia, no oficial, en Virginia el 10 de mayo de 1908, lo que no fue suficiente para animar a la autoridad y posteriormente destrabar la resolución del Senado, ya que la Cámara de Representantes había aprobado la iniciativa correspondiente. Esa resolución se obtuvo hasta 1913 y "fue el presidente Woodrow Wilson quien, el 8 de mayo de 1914, decretó que el Día de las Madres se celebraría en Estados Unidos el segundo domingo de cada mayo. La idea pasó a Europa y casi 40 países en todo el mundo iniciaron las celebraciones. En algunos casos se designó un día específico para llevarla a cabo, como en México, donde el 10 de mayo está dedicado a este festejo."¹¹

Para el día 10 de mayo, tan importante en la cultura del país y que la autoridad tiene la obligación, impuesta por las tradiciones, de celebrar aunque sea para las mamás de la Cabecera Municipal, ya

¹¹ <http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloId=644398> consulta del 21 de mayo de 2008

que las de las comunidades no tienen este festejo o lo tienen de vez en cuando. Las condiciones sociales y económicas municipales son determinantes en la realización o no de este tipo de eventos, pero mucho influye la sensibilidad del presidente municipal y de la presidenta o directora del Sistema Municipal DIF.

En Atlequizayán el Ayuntamiento y el DIF tenían el anhelo de celebrar el día de las madres con mucho entusiasmo, sin discriminación ninguna y con el ánimo de unir a las mamás y volver los lazos de vecindad al cause de la normalidad, pues gracias al proceso electoral, donde participaron 4 partidos políticos, se encontraban distanciadas. Unas le fueron al Partido Revolucionario Institucional que ganó las elecciones y en consecuencia la mayoría del ayuntamiento, otras al Partido Acción Nacional que quedó en segundo lugar con un regidor y unas más a Convergencia por la Democracia que también tuvo un regidor y aquellas que votaron por el Partido de la Revolución Democrática que logró una votación insignificante. No fue posible atender este compromiso en el 2005 porque existieron otras prioridades y las gestiones no se hicieron a tiempo; sin embargo para el 2006 y el 2007 las cosas cambiaron, de tal suerte que pudieron darse 677 sandalias en el primer año y 800 sombrillas en el siguiente.

d) Día del padre

Desde 1909, según información disponible, una mujer del Estado de Washington, tuvo la idea de celebrar el día del padre en honor a su papá que, ante la muerte de su esposa, había hecho las veces de padre y madre, cuya idea fue bien recibida por muchas personas de varios condados y ciudades, y el presidente Calvin Coolidge, en 1924, la apoyó como posibilidad de que fuera el día nacional del padre; sin embargo, fue hasta 1966 cuando el presidente Lyndon Jonson firmó la proclama que declaraba el tercer domingo de junio como el día del padre en Estados Unidos de Norteamérica. “México al igual que otros países Latinoamericanos adoptaron el tercer domingo de Junio como día oficial del padre.”¹²

En el país, la celebración del día del padre implica que muchas familias se reúnan y realicen alguna convivencia y, de acuerdo a la tradición que han creado los comerciantes a través de los medios de

¹² <http://www.sanmiguelguide.com/dia-del-padre.htm> consulta del 21 de mayo de 2008

comunicación con su insistente propaganda, se da el regalo. Este fenómeno en el medio rural es poco llamativo, aunque con el paso del tiempo se está convirtiendo en un paradigma para las actividades de la gestión pública.

En el municipio de Atlequizayán se pretendía aprovechar este y otros festejos para fortalecer la convivencia familiar y vecinal, pero no siempre lo que se quiere se puede aunque el dicho diga lo contrario: “cuando se quiere se puede”. Por razones económicas no hubo oportunidad de atender esta festividad los tres años, por lo que el Sistema Municipal DIF con apoyo del Ayuntamiento hizo dos convivios para los padres: uno en la Cabecera Municipal donde participó, como es normal en las fiestas familiares y patronales de la región, un grupo huapanguero y otro en la comunidad de Ignacio Allende.

Los padres de familia, como ya dije, prefieren atender las labores del campo desde muy temprano a “perder el tiempo” en festejos que hace la autoridad, por lo que no resultaron concurridos. El día del padre todavía no es una festividad de arraigo como resulta serlo el día de las madres.

e) Día internacional del adulto mayor

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su asamblea general del 14 de diciembre de 1990, declaró el 1º de octubre como el Día Internacional de las Personas de Edad, con el objetivo, entre otros, de recaudar recursos para apalancar el Fondo Fiduciario para el Envejecimiento, el cual fue constituido en 1982 como parte del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento. México, es un país participante en dicho organismo multilateral y por consecuencia tiene el deber de buscar los mecanismos que permitan al gobierno, en sus tres órdenes y a través de las instituciones de política social y asistencia social, atender al adulto mayor, que por cierto ahora vive más, pues “actualmente la esperanza de vida para la mujer en México es de 76 años de edad y de 74 años para el hombre y esto parece que va hacia arriba,”¹³ lo que implica que a

¹³ Puebla con menos jóvenes y más personas de la tercera edad. Insuficientes los recursos para pensiones ante el aumento del promedio de vida, <http://www.sintesisdigital.com.mx/preportajestodas.php?id=1029>, 21 de mayo de 2008.

futuro la población mayor de edad vaya aumentando con los consiguientes problemas para el Estado.

Las personas de la tercera edad no únicamente merecen respeto y admiración, también requieren del auxilio del gobierno y en consecuencia de los sistemas DIF. En estos términos El DIF municipal y el Ayuntamiento en aras de reconocerlos y festejarlos, aprovecharon la celebraron el día mundial del adulto mayor a instancias del SEDIF, que lo hizo a nivel estatal. Para ello, en el 2005 y en el 2006, se hicieron convivios en las dos comunidades que integran el municipio.

f) Concurso de día de muertos

Las costumbres y tradiciones son parte de la identidad de los totonacos y para ellos el día de muertos es una celebración muy interna al regocijo familiar. Cada familia expone sus ofrendas en un lugar visible de la casa. Hay pan, fruta, dulces, aguardiente, refrescos, flores de cempoalxóchitl y veladoras encendidas, todo arreglado sobre el mantel o servilletas caladas con adornos hechos a mano por las propias mujeres. Existe la creencia de que los muertitos visitarán al lugar y disfrutarán los alimentos que después comerán los vivos, haciendo alusión a la convivencia entre vivos y muertos.

Siguiendo nuestra estrategia de aprovechar los eventos cívicos, sociales y religiosos para fortalecer los lazos familiares y vecinales, en el 2006 se hicieron dos concursos muy importantes para la participación de la población y se integraron a ello niños, jóvenes, mujeres y hombres. El primero consistió en un concurso de globos aerostáticos, recreación muy de boga por la región. El DIF y el Ayuntamiento convocaron a la competencia con premios de mil pesos al primer lugar, de 750 al segundo y de 500 al tercero. Las cantidades son muy mínimas para la dedicación y arte que los concursantes pusieron en juego, trabajando cada grupo su globo con papel china y pegamento y que por la noche del 2 de noviembre se echaron al cielo. El otro concurso, con iguales cantidades de por medio para los ganadores, fue de ofrendas, donde también la participación, principalmente de mujeres, fue exitosa. Hubo tres grupos y el objetivo se consiguió.

‘Según la creencia de la civilización mexicana antigua, cuando el individuo muere su espíritu continúa viviendo en Mictlán, lugar de residencia de las almas que han dejado la vida terrenal. Dioses benevolentes crearon este recinto ideal que nada tiene de tenebroso y es más bien tranquilo y agradable, donde las almas reposan plácidamente hasta el día, designado por la costumbre, en que retornan a sus antiguos hogares para visitar a sus parientes.’¹⁴

4.5 Coordinación de salud

El área de salud tuvo a su cargo las acciones producto de los programas (subprogramas) del Programa de Oportunidades para la Familia (PROFAM) de carácter estratégico dentro del contexto del Programa Institucional del SEDIF. El PROFAM pretende “generar en el marco de una Política Social de Estado las oportunidades económicas, sociales y culturales, ofreciendo servicios otorgados con calidad y calidez, para que las familias y los grupos vulnerables se fortalezcan y mejoren su nivel de vida, sobre todo quienes viven en situación de vulnerabilidad y en estado de alta y muy alta marginación en todo el Estado de Puebla.”¹⁵ La descripción de las actividades realizadas corresponden a la realidad de nuestras fuerzas que no fueron suficientes para gestionar y atraer mayores apoyos.

4.5.1 Oportunidades para Niñas y Niños

Como ya se mencionó anteriormente cuando tratamos del Programa Estatal Oportunidades para Niñas y Niños, que se orienta a proteger y fomentar los diez derechos de los niños, declarados por las Naciones Unidas en la Convención de 1989 y que México, entre los más de cien Estados firmantes, se obligó a velar ‘sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política... el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición.’¹⁶ El compromiso entonces es que crezcan

¹⁴ <http://www.diademueertos.com/Tradición.html> consulta del 15 de mayo de 2008.

¹⁵ Programa Institucional, op. cit. p. 36.

¹⁶ Cita del Editor en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial SISTA, Impresión 2006, p. 301. Los diez derechos son: 1.- El derecho a la igualdad independientemente de la raza, la religión, la nacionalidad o el sexo; 2.- El derecho a la protección especial para su pleno desarrollo físico, intelectual, moral, espiritual y social de manera sana y normal; 3.- el derecho a un nombre y a una nacionalidad; 4.- El derecho a nutrición, vivienda y servicios médicos adecuados; 5.- El derecho a atención especial, en caso de ser impedido; 6.- El derecho al amor, la comprensión y la protección; 7.- El

en un ambiente sano, con amor, salud, alimentación, educación y sin maltrato.

Siguiendo con nuestro empeño de cohesión familiar y la armonía en la convivencia de los niños, entre ellos y sus mayores, se llevó a cabo un curso de verano para niñas y niños, a través de la red de Embajadores Honorarios del Municipio de Atlequizayán, orientado a promover su autoestima vía la enseñanza de valores que deben tener como parte inherente a su formación en la familia y en el conjunto social donde se desarrollan y las técnicas de recreación mediante el recorte de papel y la ejecución de juegos de conjunto, sino se les impartieron 40 pláticas sobre higiene bucal, autoestima, valores y sus derechos, así como sobre estomatología o enfermedades de la boca.

Esas acciones fueron provechosas en el comportamiento de los pequeños, pues su desenvolvimiento con los demás, incluso con los visitantes, es con respeto y sin inhibición. No se cohíben cuando hablan la lengua totonaca o tratan con personas mayores o visitantes, son amables y dispuestos a la ayuda, amén de que los padres los toleran más y los dejan convivir sanamente.

4.5.2 Oportunidades para la Mujer

Otro programa estatal que pusimos en operación en el municipio de Atlequizayán fue el de Oportunidades para la Mujer, el cual quedó muy corto en su cobertura debido, entre otras causas, a la falta de interés de las mujeres para capacitarse y con ello participar en proyectos productivos que ofrecen programas estatales y federales, como por ejemplo, la artesanía del vestido o talleres de costura. Sobre este último aspecto, el DIF y el Ayuntamiento lograron el cofinanciamiento con el Gobierno del Estado para la adquisición de 15 máquinas de coser para un grupo que al fin de cuentas no aprovechó colectivamente la capacitación, la materia prima que corrió a cargo de las finanzas municipales y la disponibilidad de las máquinas. No obstante el desaliento que produjo la negativa al trabajo de equipo, el DIF impartió 7 cursos de capacitación sobre

derecho a la enseñanza gratuita, al juego y a la recreación; 8.- El derecho a hallarse entre los primeros que reciban socorro en caso de desastre; 9.- El derecho a la protección contra toda forma de negligencia, crueldad y explotación; y 10.- El derecho a la protección contra toda forma de discriminación y el derecho a ser criado en un espíritu de amistad, paz y tolerancia universales.

diferentes temas de apoyo al desarrollo de la familia y 41 pláticas a mujeres que recibían despensas del Programa Alimentario Básico Asistencial respecto a salud reproductiva y planificación familiar, conforme a los lineamientos del SEDIF.

Es preocupante que todavía las reticencias del mayor número de mujeres, principalmente de los 30 años en adelante, sea un obstáculo para el quehacer del gobierno municipal que trata de conseguir apoyos para mejorar las condiciones de bienestar de las familias. Siguen en la creencia de que sólo juegan el rol de nacer, crecer, casarse y atender al esposo y a los hijos con su obligada aportación en las actividades campesinas. En ello tiene mucho que ver la imposición del hombre y donde la autoridad municipal poco puede hacer para erradicar esa arraigada costumbre. Esta situación prevaleciente es contraria a lo que dispone la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006 y que le asigna a los municipios del país, según el artículo 16, las responsabilidades siguientes que he conocido con la presente investigación:

- I. Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y locales correspondientes;
- II. Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- III. Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad;
- IV. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere, y
- V. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Por su parte, el Instituto Poblano de la Mujer, creado como organismo descentralizado en marzo de 1999, tiene por objeto garantizar los derechos humanos, políticos y civiles de las mujeres, mediante la coordinación, impulso y promoción de acciones y políticas públicas. A ese propósito concurre con sus programas y acciones el SEDIF y por agregación los sistemas municipales DIF.

4.5.3 Oportunidades para Discapacitados

En el municipio existen alrededor de 250 personas discapacitadas, unas por su edad y consideradas senescentes por la ley de la materia¹⁷, otras, como niños, jóvenes y adultos, por problemas auditivos, visuales y motores. Con ánimos de contribuir en la rehabilitación de algunos y cumplir de alguna forma con la Ley de Integración Social de Personas con Discapacidad del Estado de Puebla, que responsabiliza a las autoridades municipales en su atención, según el artículo segundo transitorio, nos dimos a la tarea de buscar alternativas de valoración y rehabilitación tanto en la Ciudad de Puebla como en la Ciudad de México, recurriendo a instituciones públicas de salud como a Instituciones de Asistencia Privada; así pudieron atenderse en el Hospital de nuestra Señora de la Luz y en el Centro de Cirugía Especializada de México IAP, desgraciadamente lo largo y sistemático de los tratamientos rebasaron nuestras fuerzas institucionales y el periodo de gobierno municipal. La lejanía y carencia de recursos económicos volvieron a influenciar negativamente en lo planeado.

Con ese mismo espíritu de servir, se trasladaron a 25 personas con problemas visuales al vecino municipio de Tuzamapan de Galeana, para que fueran auscultadas y diagnosticadas en sus ojos. De esa acción se beneficiaron 10 personas con lentes y en consecuencia su modo de vida es mejor.

En estas actividades la estrecha coordinación entre la presidencia del DIF y la presidencia municipal fue un ingrediente muy importante. De otra forma, el DIF no hubiera podido pagar los gastos de los traslados y el pago de viáticos y medicamentos de los pacientes, que permitieron y aceptaron la búsqueda de oportunidades a su discapacidad.

Por otra parte, en atención y respuesta a nuestras promociones, contribuyeron a favor de este grupo vulnerable y marginado, el Instituto Poblano para la Asistencia Pública con 31 bastones ortopédicos de cuatro pies y el SEDIF con 4 sillas de ruedas, 11 bastones normales y 2 andaderas.

¹⁷ Senescente: persona que en razón de su edad padece disminución o limitación de sus facultades mentales, visión o audio. Fracción VII del artículo 4 de la Ley de Integración Social de Personas con Discapacidad, Op. cit.

4.5.4 Oportunidades para las Personas Desamparadas

Desde el punto de vista del Programa Oportunidades para las Personas Desamparadas, se combinaron diversas acciones con el Programa de Desarrollo Familiar y Comunitario. Además de realizar eventos o convivios para fortalecer los lazos familiares y vecinales de la comunidad, a promoción del DIF, el titular del ejecutivo municipal apoyó con el pago de consultas médicas y la compra de medicamentos a quienes no lo podían hacer por su grado de marginación. Como ejemplo de ese compromiso es claro el mensaje del Segundo Informe de Gobierno al pueblo reunido en sesión pública y solemne de cabildo, cuando el presidente municipal abordó el tema del reto social. “Por cuanto se refiere a las salud de los habitantes del municipio, hicimos lo humanamente posible para seguir atendiendo las diversas solicitudes que llegaron a la Presidencia Municipal y al DIF Municipal, no sólo de personas [sino] de familias que por su pobreza no pudieron atender a sus enfermos ni comprar los medicamentos o bien no tuvieron para comprar el ataúd y enterrar a su muerto como lo manda la razón humana. Ahí estuvimos presentes con lo poco o mucho en caso de extrema necesidad, no ignoramos la responsabilidad que como autoridad tenemos y en ese afán de ser solidarios, les tendimos la mano a más de 120 familias.”¹⁸ En los tres años se dieron los siguientes gastos por la cantidad de \$239,757.00 con cargo al Ayuntamiento y en calidad de subsidios como respuesta a las gestiones que hizo el DIF en este sentido:

COCEPTO	2005	2006	2007
-Gastos médicos y medicamentos	\$42,742	\$48,850	\$35,700
-Apoyos para ataúd y traslado de fallecidos	\$12,750	\$10,000	\$ 9,245
-Traslado de personas y hospitalización	\$41,700*	\$23,250	\$15,520
TOTAL:	\$97,192	\$82,100	\$60,465

FUENTE: Anexo del Tercer Informe de Gobierno, febrero de 2008.

¹⁸ Segundo informe de gobierno, 12 de febrero de 2007, p.14.

*Todavía no se tenía la ambulancia ni vehículo en el Sistema Municipal DIF, por lo que había que contratar vehículos particulares.

Como ya se señalaba en párrafos anteriores, las tareas de información y capacitación no tienen la concurrencia de la población objetivo, por lo que se aprovecharon las ocasiones en que las madres de familia acudían a las oficinas del DIF para recoger sus despensas del Programa Alimentario Básico Asistencial al que hemos hecho referencia, habiéndose impartido 102 pláticas de diversa índole, todas tendientes a mejorar la integración de la familia y su desarrollo. Desde luego los hombres son los más reacios en participar. Su tiempo desde la madrugada es muy valioso para trabajar en el campo, aprovechando la frescura de la mañana. El calor es muy sofocante y las lluvias muy frecuentes.

4.5.5 Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo

El Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PROMAR) no tiene mucha cabida en el municipio de Atlequizayán, que por fortuna y gracias a su lejanía y aislamiento todavía no hay consumo de fármacos o el uso de marihuana; sin embargo, existen signos de alcoholismo que preocuparon nuestra responsabilidad pública y que poco pudo hacerse para combatirlos. Su mayor incidencia se da en personas adultas.

A través de este programa se atendieron con beca de \$2,000.00 y por única vez, 6 casos de jóvenes de primaria y secundaria que por la situación económica precaria de sus padres no podían continuar sus estudios y con ello se evitó su deserción, ya que pudieron comprar sus útiles escolares, su uniforme y zapatos. Esta acción fue adicional al programa municipal de becas para los jóvenes que quisieron estudiar el nivel superior en diferentes instituciones públicas de nuestro país.

4.5.6 Programa de Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes

De una forma o de otra, todas las acciones de los programas a cargo del SEDIF y en consecuencia aquellos que lleva el Sistema Municipal DIF, se entrelazan y se complementan, por lo que el Programa de

Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes, mejor conocido como PAIDEA, permitió orientar a los jóvenes mediante la exposición de 8 pláticas sobre autoestima, sexualidad y actividad.

En las dos localidades del municipio se han dado casos de embarazo en jovencitas y también existen madres solteras que necesitan del auxilio solidario del DIF. La vulnerabilidad en que a veces viven, obligan a que la ayuda proveniente de la política social del Estado no sólo sea de orientación y de apoyo a la alimentación por parte de la asistencia del DIF, sino económica, la cual otorga el ejecutivo federal a través del Programa Nacional Oportunidades y vía la delegación de la SEDESOL en la entidad. Ahí estuvo la dirección de nuestro trabajo para prevenir y atender a esta población objetivo.

4.5.7 Los Embajadores Honorarios y Servicios de Odontología

Nuestra realidad económica, social y de ubicación geográfica, obligaron al presidente municipal a buscar estrategias que permitieran suplir esas desventajas o al menos aminorar los efectos negativos en la gestión pública municipal. Una de ellas fue la creación de la Red de Embajadores Honorarios del Municipio, que tuvo como misión “promover apoyos de beneficio social para el municipio de Atlequizayán...”¹⁹ Los quince embajadores fueron nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal en sesión de cabildo del 18 de junio de 2006, siguiendo el procedimiento contemplado en el propio programa para su designación. En el capítulo III que trata de metas y resultados del programa, se aprecian claramente los objetivos y los resultados esperados, los cuales se citan a continuación ya que fueron muy importantes en el desempeño del gobierno municipal.

Objetivos:

- a) Tener una red de gestoría social fuera del municipio y romper las barreras que traen consigo la distancia, el aislamiento y la carencia de ingresos municipales;
- b) Apalancar con promoción de apoyos y servicios extraordinarios o adicionales las expectativas del gobierno local;

¹⁹ Programa: Red de embajadores honorarios del Municipio de Atlequizayán, junio 2006, p. 7. Me refiero a la misión que contempló el Programa para el Embajador.

- c) Aprovechar la voluntad altruista de la ciudadanía en forma individual y organizada, y
- d) Contribuir al buen desempeño de un gobierno municipal diferente.

Resultados

- a) Un gobierno movilizado fuera de las fronteras municipales sin contravenir ninguna ley municipal, estatal o federal;
- b) Una nueva forma de gestionar apoyos con los sectores social y privado, para el mejoramiento del bien estar de los atlequizayense;
- c) Mayores oportunidades de atención para quienes menos tienen;
- d) Un Municipio de Atlequizayán más conocido, y
- e) Una oportunidad de servir mejor poniendo en práctica estrategias innovadoras;

Por gestoría de la red de embajadores, se pudieron obtener diferentes apoyos tanto para las labores del Ayuntamiento como para las tareas del DIF municipal. Se consiguió la donación de 300 libros de diversos temas para fortalecer la biblioteca municipal, 30 computadoras para equipar los 7 centros educativos, ropa, juguetes y medicamentos, pero lo más destacado, por su impacto en la salud de la población, fueron las 4 jornadas odontológicas o de salud bucal que se dieron por brigadistas de la Facultad de Odontología de la Universidad Nacional Autónoma de México, siendo 2 en el 2006 y otras 2 en el 2007, con lo cual se cumplió otro programa prioritario a cargo del DIF, el Programa de Jornadas Médico Asistenciales.

Los resultados obtenidos en la salud bucal fueron determinantes en las actividades del DIF y también en la gestión municipal, pues se atendieron 860 pacientes, en su mayoría con severos problemas de caries. Se estima el beneficio en más de \$400,000.00, considerando los siguientes datos:

SERVICIOS	2006	2007
1.- Profilaxis	596	193
2.- Odontosexis	272	117
3.- Amalgamas	117	91
4.- Resinas	100	51
5.- Extracciones	277	75
6.- Otros	15	7
TOTAL (1,911)	1,377	534

FUENTE: Registros levantados por el Sistema Municipal DIF.

No contentos con ese esfuerzo, donde correspondió a la autoridad municipal pagar el traslado, hospedaje y comida de los brigadistas, así como los materiales utilizados en el diagnóstico y tratamiento, también se tuvo la oportunidad de capacitar en primeros auxilios a 13 voluntarios que desde ese entonces otorgan servicios amparados en un reconocimiento oficial.

4.5.8 Otras acciones solidarias

El 27 de febrero de 2007, el municipio de Atlequizayán se engalano con la presencia de la Sra. Margarita García de Marín, haciendo realidad a mi invitación al segundo informe de actividades, tuve la enorme oportunidad para hacerle varias peticiones, entre ellas, la construcción de un desayunador para la localidad de Ignacio Allende y la asignación de un voluntariado. La primera siempre fue posible con recursos del ramo 33 y la segunda se nos concedió de inmediato.

El voluntariado que nos asignaron fue el de la Secretaría de Gobernación, titular en aquel entonces la Dra. Leticia Villafuerte de López Zavala. El 11 de mayo del mismo año, nos visitó en Atlequizayán, llevándonos medicamentos, despensas, cobertores y una cama de exploración para las mujeres que con anterioridad nos había solicitado el doctor encargado de la Unidad Médica Rural y posteriormente nos apoyo con 1000 útiles escolares, con el que se cubrió de materiales a los niños hasta nivel telesecundaria. Por cambio de gabinete en el Gobierno del Estado, la Dra. Patricia Rosano de Montero (+) asume como titular del voluntariado de la Secretaría, nos visitó en dos ocasiones, llevándonos impermeables, laminas de cartón, botellas de agua, cobertores, colchonetas, despensas y para los pequeños, juguetes.

Es admirable la labor que hacen las damas voluntarias de manera solidaria al llevar apoyos a los municipios más alejados del Estado y que refuerzan el trabajo de los DIF Municipales.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Este apartado se divide en dos, con el fin de explicar mejor los alcances de la investigación y los resultados de mi experiencia como presidenta del Sistema Municipal DIF. En la primera parte se harán las conclusiones y propuestas derivadas de los tres primeros capítulos, y en la segunda, las correspondientes al capítulo cuarto.

5.1 De carácter general

- Efectivamente hay varios términos que concurren a la conformación del concepto política social, los cuales traté de visualizar para entender la acción estatal en cuanto a la asistencia social, que viene siendo una palanca importante de la gestión pública para atender con un enfoque asistencial a los grupos vulnerables, en condiciones de pobreza extrema y en situación de exclusión. Se habla y se trata con mucha frecuencia de política social, de desarrollo social, de seguridad social, de asistencia social y de justicia social, términos que para el común de la gente resultan irrelevantes, sobre todo cuando la gran mayoría de la población nacional vive en condiciones de pobreza y donde la responsabilidad del Estado está en entredicho, pues sigue promoviendo la concentración de la riqueza con la política neoliberal basada en el mercado.
- Es obvio que los programas y acciones que en política social lleva a cabo el Estado, no van a resolver el problema de fondo porque van dirigidos a los efectos y no a las causas. Para revertir la enorme brecha que se viene acrecentando es necesario que el gobierno haga un alto en el camino y abra sus sentidos a la opinión pública que demanda cambios en la política económica del país, decisiones prontas para combatir los efectos nocivos del neoliberalismo y programas que propicien la redistribución de la riqueza y por consecuencia atiendan las raíces de nuestros males: marginación y pobreza.
- En el proceso histórico del Estado mexicano, la política social fue definiéndose como una acción estatal, procreando instituciones públicas en el Estado liberal hasta convertirse en un Estado ineficiente, dejando la iniciativa de la sociedad en el olvido. Desde entonces, la política social que reconoce el

Estado neoliberal apuesta a dos vertientes: por una parte, a programas focalizados diseñados para evitar el colapso de esos millones de mexicanos que viven en la pobreza; y por la otra, a la participación creciente de las organizaciones de la sociedad civil, ya sean organizaciones no gubernamentales o instituciones de asistencia privada.

- La encargada de estructurar, controlar y regir la política social del Estado neoliberal es la Secretaría de Desarrollo Social, que en su carácter de dependencia globalizadora y desde los años noventa busca integrar una sola estrategia nacional, cada vez más selectiva, para combatir la pobreza. En esa estrategia participan en función de sus atribuciones las dependencias y entidades federales, la corresponsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como la concertación con la sociedad civil organizada. Desde aquel entonces ha instrumentado programas nacionales con una serie de subprogramas regionales y especiales que los municipios realizan atendiendo a la normatividad o reglas de operación de los mismos. Con ello también evoluciona la óptica de entender a la pobreza como un mero resultado del ingreso de la población, ahora se concibe como una consecuencia de múltiples factores o generadores del ingreso: educación, salud, patrimonio, vivienda y alimentación, y de oportunidades laborales, productivas y de inversión, lo que indica que no se atacarán más los efectos de la pobreza sino el origen de su existencia
- En función de darle un marco legal a la política social, se creó un bagaje impresionante de leyes tanto a nivel federal como en el ámbito de las entidades federativas. Pero ¿cómo garantizar todos los derechos a que tienen derecho los amplios grupos de pobres, vulnerables y excluidos? Los recursos, por más elevada que sea la cantidad, son muy insuficientes para combatir ese monstruo que se ha venido generando y que de no atenderse puede causar verdaderos dolores de cabeza a la clase en el poder.
- Con la evolución del Estado mexicano también se dio un proceso en la construcción de la asistencia social. Primero tuvo lugar la caridad, que fundamentalmente fue obra piadosa de

la iglesia católica y de particulares, donde el Estado no participaba; después se transformó en beneficencia que dio lugar a una paulatina intervención del gobierno en su regularización con cierta participación en las labores de solidaridad y finalmente en asistencia social que el Estado paternalista fue atendiendo hasta prácticamente asumir toda la responsabilidad, política que cambió radicalmente con el Estado neoliberal, ya que éste promueve la concurrencia de la sociedad organizada tanto para atender los problemas de marginación como para quienes reciben los apoyos. En este segundo caso, se está creando un fenómeno preocupante para la autoridad municipal, pues resulta que la gente beneficiada se contenta con recibir la ayuda y poco hace para acrecentar sus ingresos o participar en acciones colectivas para su propio beneficio. Al respecto es muy conveniente evitar el dar por el simple hecho de dar, los beneficiarios tienen que ser, cuando menos, corresponsables en el desarrollo de su comunidad. Las reglas de operación deben exigir como condición la participación ciudadana en tareas comunitarias y el compromiso de aportar al bienestar familiar.

- Entre la actividad de un Estado liberal deseoso de atender la asistencia social y su evolución a un Estado interventor en el desarrollo económico y social, se dieron los antecedentes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, (SNDIF) hasta que nace en 1977 y se declara como organismo público descentralizado en 1982. Desde entonces la asistencia social pública y privada se otorga por un solo cause que se legaliza con la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de corte neoliberal. Con ello se buscó otorgar la asistencia social mediante la prestación de servicios integrales y focalizados. La focalización tiende a garantizar el destino de los apoyos y beneficiar a quien debe beneficiarse.
- La cobertura programática del SNDIF es amplia pero dadas sus características de ser un ente nacional, se refugia para el cumplimiento de su objeto social en los SEDIF, a los cuales les destina recursos complementando aquellos que les asignan los gobiernos en los presupuestos de egresos y que no son muy representativos o casi no representan nada. En el caso de Puebla, el SEDIF en los años 2007 y 2008 no recibió ni el 1% del

presupuesto anual aprobado por el Congreso Local y apenas si rebasó el 1% del techo financiero destinado al eje Política social y combate a la pobreza. Es importante valorar el papel que juegan los sistemas nacional, estatales y municipales DIF en la política social del Estado y apuntalar sus programas con financiamiento que bien puede significar un porcentaje cuando menos del 3% del presupuesto destinado a desarrollo social.

- El SNDIF también otorga servicios asistenciales de manera directa a la población objetivo, sobre todo de rehabilitación y capacitación aunque sea en la Ciudad de México y recientemente en coordinación con la SEDESOL financia el establecimiento y operación de estancias infantiles para facilitar a las mamás su desempeño laboral mientras sus hijos son debidamente cuidados; es decir, facilita a los empleadores el mayor aprovechamiento de la mano de obra de las madres, lo que redundaría en mejores dividendos para el patrón. Este es otra fuente que junto con el pago del seguro social por parte del gobierno durante la incapacidad laboral, acrecienta la ganancia de los empresarios. Lo peor del caso es que ni así se alienta la creación de los empleos que se necesitan para cubrir la ascendente demanda.
- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla, no obstante tener, en el 2008, un presupuesto per cápita superior al que tiene para el mismo año el DIF del Estado de México, se desenvuelve en un panorama sumamente complicado pues no debemos olvidar que dicha entidad ocupa el lugar número 25 (datos 2003 del PNUD)¹ en cuanto a desarrollo humano dentro de las 32 entidades federativas y el 5 con menor esperanza de vida, indicadores que preocupan al gobierno estatal, por lo que ha destinado más del 50% del presupuesto anual para el combate a la pobreza pues el Estado ocupa el quinto lugar en pobreza después de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.
- Indudablemente que la coordinación intergubernamental entre las tres instancias que forman parte de la Administración

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pública Descentralizada es clave para hacer realidad los programas de asistencia social nacionales, estatales y municipales. En función de esa obligatoriedad el SEDIF tiene delegaciones regionales que mucho ayudan en la búsqueda de soluciones y en la atención de problemas locales, aunque su nivel de decisión a veces no cubre las expectativas de quienes buscan mayores apoyos. Ahí está la interacción de los elementos que conforman el Sistema Estatal de Asistencia Social que de alguna forma se homologa al Sistema Nacional de Asistencia Social.

- Para efficientar los recursos que se presupuestan a nivel nacional y estatal para la asistencia social, es conveniente trasladar aquellos que pueden ejercerse en el ámbito municipal, con lo cual se fortalecería la gestión local, haciendo el SEDIF labores de seguimiento, control y evaluación. Con esta opción el SEDIF ya no llevaría el peso de comprar los alimentos enlatados y embolsados, y no requeriría tanto personal ni tanto parque vehicular para llevarlos hasta los sistemas DIF municipales. Tal vez los municipios más atrasados no puedan con el paquete, pero bien valdría la pena hacerlo con los municipios desarrollados y semidesarrollados.
- La fortaleza de cualquier Sistema DIF está estrechamente relacionada con la responsabilidad social del titular del ejecutivo, con el compromiso de la presidenta del Patronato y con el desarrollo humano de su personal. Dándose estos tres factores los beneficios llegan hasta los rincones más apartados del territorio nacional. En el Estado de Puebla se dan estas causas dentro de la política social que, ante todo, es incluyente y lo cual mucho ayuda a los sistemas DIF municipales, como el Sistema DIF de Atlequizayán.

5.2 De carácter específico o derivadas de la experiencia

- En el Estado de Puebla, los municipios de alta y muy alta marginación se localizan principalmente en las sierras Mixteca, Norte y Nororiental, pobladas por grupos étnicos y donde priva la pobreza y la falta de oportunidades para que la

población salga adelante. Ahí la labor de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia es fundamental, pero sus exiguos recursos económicos, humanos, materiales y de información mucho limitan la convicción y la voluntad de atender a la población objetivo que en realidad es el grueso del conjunto social.

- La dependencia económica de la mayoría los municipios del país, fundamentalmente del gobierno federal, sigue siendo un gran problema para impulsar desde lo local alternativas de solución a las grandes y graves desigualdades interregionales y microrregionales. Los esfuerzos de descentralización se han quedado en buenos intentos porque en la realidad la centralización agobia al gobierno municipal. Tiene que gastar los recursos que se le transfieren vía los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, siguiendo al pie de la letra la normatividad federal o estatal y sometiendo los programas a la aprobación de esas instancias superiores. Este fenómeno limita las potencialidades locales, aunque algunos municipios urbanos sí podrían subsistir sin las participaciones y transferencias federales.
- Para atender los problemas municipales y propiciar un desarrollo integral, equilibrado y justo, es necesario que los gobiernos estatales coordinadamente con el gobierno federal realicen un profundo estudio de tipología municipal, con el fin de implementar políticas, programas y recursos de manera focalizada y efectiva, superando las condiciones actuales de distribución que por la fórmula aplicada más benefician a los municipios desarrollados, ya que se atienden factores de población, pobreza y nivel de ingresos propios. Los programas entonces, deben cubrir la política social del Estado en el contexto de una política económica redistributiva.
- De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros del propio ordenamiento nacional, el municipio tiene la facultad de participar en las tareas de la política social del Estado mexicano. Para ello tiene los Fondos del Ramo 33 arriba señalados y una pequeña parte de las transferencias federales

que por acuerdo del Ayuntamiento se transfieren a los sistemas DIF municipales. Al respecto sería conveniente que los DIF municipales tuvieran, por ley, un techo financiero o presupuesto anual que les facilitaría la programación de sus actividades de manera planeada y oportuna.

- El buen funcionamiento de los DIF municipales contribuye de manera importante en la imagen del gobierno local, por lo que se requiere hacer gestoría constante y sistemática ante el SEDIF e Instituciones de Asistencia Privada o ante el propio Ayuntamiento para incorporar a los sujetos de asistencia social en programas municipales como de vivienda, proyectos productivos, empleo temporal y otros que normalmente provienen de los gobiernos estatal y federal. Así se hizo en el municipio de Atlequizayán con excelentes resultados pues se benefició a los más pobres. Tal es el caso de los programas de nutrición, ya que los desayunadores escolares son los únicos lugares en que los niños pueden disfrutar de un vaso de leche, una gelatina, una fruta y cereales, tan importantes para su desarrollo físico y mental. Ojala se puedan crear más desayunadores para evitar la desnutrición infantil.
- En el municipio de Atlequizayán, no hubo personas idóneas para colaborar en las funciones del Sistema Municipal DIF con todas las ventajas que tienen los sistemas de municipios urbanos o más grandes, ni tiempo para que las contratadas tuvieran un curso de capacitación apropiado: nos fue enseñando el trabajo diario con las obvias limitaciones para ser eficientes y poder ingresar a otros programas del SEDIF y ampliar las acciones que brindan satisfactores a los grupos focalizados.
- Cuando no existe personal capacitado o profesionalizado las expectativas de cualquier institución pública o privada son cortas y la delegación de funciones es con frecuencia poco efectiva. Para obtener apoyos adicionales a los que por norma llegaban al municipio y que se requerían para ampliar la atención de los más necesitados o ayudar en situaciones emergentes provocadas por los ciclones y frentes fríos, era frecuente salir a tocar puertas y dejar la operativa en los coordinadores, bajo la responsabilidad del Coordinador

general, presentándose en ocasiones la incapacidad para darle salida a las diferentes solicitudes o problemas que se presentaban, lo cual repercutía en la buena marcha del Sistema.

- En la Administración Pública, los sistemas DIF nacional, estatales y municipales son la parte más humana de la gestión, sobre todo los municipales que, por esa cercanía con la gente viven las adversidades del desarrollo familiar y se convierten en copartícipes de su bienestar. A mayor cantidad económica transferida a los DIF Municipales y a mayor infraestructura administrativa y de servicios, mayor es la aportación de la institución en el cumplimiento de su objeto social.
- La administración pública local es un ámbito de acción para los administradores públicos sobre todo, en instancias como los sistemas DIF municipales rurales que por sus carencias obligan a redoblar esfuerzos y a tomar muy en cuenta las relaciones intergubernamentales, a fin de obtener los apoyos convenientes para dar respuesta a las continuas peticiones de atención a problemas socioeconómicos en el desarrollo individual y familiar: alimentación, salud, educación y vivienda.
- En el Estado de Puebla, las delegaciones del SEDIF están al pendiente de que los Sistemas DIF Municipales lleven a cabo, cuando menos, los programas elementales. Mucho ayudan en la operatividad, aunque no siempre tienen al alcance la solución al problema o problemas que se le plantean y que en ocasiones son de urgente atención.
- La experiencia me indica que los Sistemas DIF Municipales más alejados y con mayores necesidades, pocas posibilidades tiene de ampliar el panorama de atención aunque haya voluntad manifiesta de la Presidenta del Patronato del SEDIF, debido a la falta de capacidad de respuesta de éstos, a la escasa promoción de parte de las presidentas y al poco presupuesto que tienen.

BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano, Arturo, El impulso del capitalismo, en cien años de lucha de clases en México 1876-1976, Tomo 2, México. Textos universitarios, ediciones Quinto Sol, S.A.
- Brachet-Márquez, Viviane, El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000), México, El Colegio de México, 2007.
- Cockcroft, James D. Precursores intelectuales de la revolución mexicana, México, Siglo XXI editores, 1979.
- Enciclopedia de México, Tomos I, III, VII, VIII y X, México, Enciclopedia de México, S.A. 1978.
- Enciclopedia de los municipios de México, monografía del municipio de Atlequizayán, México, Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal, 2007.
- Hernández F. Daniel, Orozco C. Mónica y Vázquez B. Sirenia. La focalización como estrategia de política pública. Serie: Documentos de Investigación, número 25, SEDESOL, noviembre 2005.
- Laurel, Asa Cristina, Mexicanos en defensa de la salud y la seguridad social Cómo garantizar y ampliar tus conquistas históricas, México, Editorial Planeta Mexicana, S. A. de C. V. 2001.
- López Portillo y Pacheco, Génesis y teoría general del Estado moderno, México, IEPES-PRI, 1976.
- Lee Benson, Nettie La diputación provincial y el federalismo mexicano, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, Serie Estudios Parlamentarios 1, 1980.
- Ordoñez Barba, Gerardo Manuel, La política social y el combate a la pobreza en México, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- León, Samuel, Política social y salud en Las políticas sociales de México en los años noventa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdés Editores, 1998.
- Portilla Marcial, Octavio Carlos, Política social: del Estado bienestar al Estado neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación, en Revista Espacios Públicos, agosto de 2005, volumen 8, número 016, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Puente y Flores Arturo, Las tres fuentes de la familia: el matrimonio, la filiación y la adopción. México, Editorial Banca y Comercio, S.A. Vigésima séptima edición.
- Serna de la Garza, José María. Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie Estudios Jurídicos, No. 55, 2004.
- Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, México, Editorial Porrúa, 1999.
- La asistencia social municipal, Guía técnica 15, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Pública, México, junio de 1987.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.
- Folleto: "El liberalismo social, nuestro camino", publicado por la Presidencia de la República, Edición especial para el gobierno del Estado de México. 1992.
- Manual de identidad conceptual y gráfica del Programa Nacional de Solidaridad, publicado con la contribución del IMSS, el 15 de noviembre de 1989, en Editora de Periódicos, S.C.L., "La Prensa".

Documentos oficiales

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial SISTA, impresión 2006.
- Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, De las garantías individuales, Artículo 3°. Constitucional, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Cuaderno número 6, 1990.
- Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, Del trabajo y de la previsión social, Artículo 123, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Cuaderno número 24, 1990.
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, SEDESOL, México, 2001.
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2007-2012, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2007.
- Programa Institucional 2005-2011, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Gobierno del Estado de Puebla, 2005-2011.
- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2005-2011, Secretaria de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Puebla, 2005-2011.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Presidencia de la República, 1995.
- Plan de Desarrollo Estatal del Gobierno de Estado de Puebla 2005-2011.

Leyes y Reglamentos

- Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.
- Ley de Crédito Rural, publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1975.
- Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Puebla, publicada en el Diario Oficial del Estado el 21 de julio de 1994.
- Ley del Instituto Nacional de la Mujer, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001.
- Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1977.
- Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad 2008, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2007.
- Reglas de Operación del Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia 2008, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2007.
- Reglamento Interior del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial el 23 de junio de 2000.
- Lineamiento generales de operación de Empresas de Solidaridad, Secretaria de Desarrollo Social, 1992, Documento Interno.

Fuentes Internet

- http://www.microrregiones.gob.mx/doctos/pdl/num_1251_pdlm2008
- <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial>
- <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial2000>
- http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_cmisioneslx/001_ordinarias/038_seguridad_social/001_presentación. Consultado el 19 de febrero de 2008

<http://www.ejournal.unam.mx/rca/211/RCA21105>
<http://www.loterianacional.gob.mx>
http://www.sedesol.gob.mx/archivos/o/File/Objetivos_política_social.pdf
<http://archivos.diputados.gob.mx/Centros-Estudios/Cesop/Eje-temático/2-gvulnerables.htm>
<http://www.difcoahuila.gob.mx/pagina/antecedentes.html>
<http://www.difcampeche.gob.mx/institucional.php>
<http://www.dif.gob.mx/sifem.htm>
<http://www.dif.puebla.gob.mx>
<http://dif.sip.gob.mx/dif/contenido.htm>
<http://dif.sip.gob.mx/dif/estructuraorganica,htm>
http://www.periodicodigital.com.mx/index2.php?option=com_content&fask=view&=46
<http://www.coespo.puebla.gob.mx/docs/coespo/78709>
<http://cuentame.inegi.gob.mx>
<http://www.yucatan.com.mc/especiales/diafeliz/origen.asp>
<http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articulo/d=644398>
<http://www.sintesisdigital.com.mx/preportajestodas.php?od=1029>