

## La pobreza y las políticas sociales en México. Intervención de los albergues infantiles en Ciudad Juárez, Chihuahua

*The poverty and social policies in Mexico. Intervention of children's shelter in Ciudad Juárez, Chihuahua*

*Pobreza e políticas sociais no México. Abrigos de intervenção infantis em Ciudad Juarez, Chihuahua*

**Liliana Ángel Mejía**

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

[lily\\_41189@hotmail.com](mailto:lily_41189@hotmail.com)

**Nemesio Castillo Viveros**

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

[nemesio.castillo@uacj.mx](mailto:nemesio.castillo@uacj.mx)

### Resumen

Este artículo tiene la finalidad de analizar las políticas y los programas sociales que se han desarrollado en México a través de los últimos sesenta años, ya que existen poblaciones que se encuentran en pobreza y vulnerabilidad, por lo que requieren la atención del Estado. Aunque se llevan a cabo programas sociales, estos no han sido suficientes para combatir la pobreza, así que las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel importante en los diferentes contextos. En este caso, se analizan y se reflexionan las aportaciones de la mesa de albergues en Ciudad Juárez, quienes contribuyen en el cuidado de la infancia en situaciones de vulnerabilidad, vinculados con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

**Palabras clave:** políticas sociales, programas sociales, pobreza, sociedad civil, albergues.

## Abstract

This article aims to analyse the policies and social programs that have been developed in Mexico over the past sixty years, since there are people who are in poverty and vulnerability, requiring the attention of the State. Although social programmes are carried out, these have not been sufficient to combat poverty, so that civil society organizations play an important role in different contexts. In this case, is analyzed and is reflect the contributions of the table of hostels in city Juarez, who contribute in the care of the childhood in situations of vulnerability, linked with the National System for Integral Family Development (SNDIF or just DIF by its name in Spanish).

**Key words:** Social policies, Social programs, Poverty, Civil society, Homeless shelter.

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar as políticas e programas sociais que têm sido desenvolvidos no México ao longo dos últimos sessenta anos, porque há pessoas que estão em situação de pobreza e vulnerabilidade, exigindo, portanto, a atenção do Estado. Durante a realização de programas sociais, estes não têm sido suficientes para combater a pobreza e que as organizações da sociedade civil desempenham um papel importante em diferentes contextos. Neste caso, eles analisar e contribuições da tabela de albergues em Ciudad Juarez, que contribuem para o cuidado das crianças em situação de vulnerabilidade, ligados ao Sistema para o Desenvolvimento Integral da Família refletir.

**Palavras-chave:** políticas sociais, programas sociais, pobreza, abrigos da sociedade civil.

**Fecha recepción:** Febrero 2016

**Fecha aceptación:** Julio 2016

## Introducción

### **El Estado de bienestar y Estado benefactor**

Se entiende por Estado de bienestar la protección de la población de los diversos sectores considerando los derechos sociales enfocados a vivienda, educación y protección para quienes se encuentran en sectores laborales formales e informales, así como los servicios sociales a todas aquellas poblaciones que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Puede considerarse que cada país tiene la capacidad de hacer frente a las necesidades y demandas de la sociedad, que los gobiernos tanto federal como estatal y municipal deberían brindar el acceso a bienes y servicios básicos, así como el hecho de que la nación y el Estado contemplen los elementos democráticos para progresar, pero no en todos los casos es así.

Zygmunt Bauman (1998) desarrolla el concepto de Estado benefactor, en el que engloba los factores y las obligaciones que tiene el Estado para garantizar a las poblaciones “un bienestar con dignidad”, esto entendido desde cada sector, y para garantizar la supervivencia de todos los individuos con base en el financiamiento de las instituciones del Estado. En el contexto de este Estado benefactor, imponía la responsabilidad de atender el bienestar de todas las poblaciones que, de cierta manera, debía ser visto e identificado por todos a través de mecanismos políticos y económicos a beneficio de una sociedad.

En el caso de México, se puede considerar que hemos pasado por todo un proceso continuo, desde un Estado benefactor hasta un Estado neoliberal (Herrera, 2009). El Estado benefactor asumía el desarrollo social de la población y una mejor calidad de vida, mientras que el Estado neoliberal se centralizó en un mercado extranjero y en la privatización de servicios. En todo este transcurso, la pobreza y la marginación no han quedado de lado, sino al contrario, se manejan discursos y proyectos por varios niveles gubernamentales que buscan generar programas sociales para disminuir la pobreza.

### **Pobreza y evaluación en México**

Para estudiar la pobreza existen diversas formas teóricas y metodológicas conforme a las líneas de investigación, ya sean locales o nacionales, así como las intervenciones de las dependencias. En el caso de México, existe el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

Social (CONEVAL), que genera información sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México.

Los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (2010) refieren: “La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial” (p. 12). Estas tres áreas o espacios se consideran en las políticas sociales, pero de una manera general, a través de todo un estudio a los sectores vulnerables, para reconocer en qué nivel de pobreza se encuentran. El contexto territorial es el que, de cierta manera, requiere de más análisis, ya que las diferencias entre los sectores urbanos y rurales son evidentes, así como las necesidades de las poblaciones son distintas.

La pobreza trae consigo consecuencias que perjudican a quienes se encuentran en riesgo, ya que, por los escasos ingresos económicos, las poblaciones no logran cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, servicios de salud, acceso a la educación y, en el futuro, un sistema de pensiones digno. Lo ideal sería que una persona con todos estos aspectos provistos por el Estado se encontrara fuera de la pobreza, con empleos bien remunerados y acceso a los sistemas educativos, así como a toda una protección social.

El problema es que las perspectivas políticas han distorsionado las verdaderas necesidades de la población, convirtiéndolas en una visión asistencialista donde se otorga un recurso considerando a las personas pasivas y solamente receptores, sin que exista una reflexión para erradicar de manera sostenible la pobreza, y esto, en algunos casos, sigue causando dependencia de los individuos hacia el Estado. Asimismo, los errores de focalización y la falta de coordinación en los sectores urbanos y rurales hacen que las políticas sociales y de desarrollo social caigan en situaciones de corrupción y en implicaciones asociadas a los partidos políticos, así como en las suspensiones de los recursos en las elecciones.

### **Políticas sociales y enfoque asistencial en México. Periodo 1910-1970**

En el caso de México, las cuestiones económicas, sociales y políticas se han ido configurando por más de 60 años, donde los movimientos sociales y los procesos neoliberales han roto los modelos de crecimiento económico, la sustitución de importaciones, el desarrollo hacia adentro y la economía mixta (Franco, 2001). En este punto, la política ha jugado (y sigue jugando) un

papel trascendente, en el que ya no vemos la influencia de la sociedad civil para generar cambios a través de los movimientos, ya que las decisiones definitivas bajan desde una estructura y un proceso político dominados por autoridades gubernamentales. En todo gobierno democrático, las políticas deben ir en beneficio de los ciudadanos a través de un diálogo con los diferentes sectores sociales y las autoridades, aunque esto, en algunos momentos, no se ve reflejado en el proceso de políticas.

De acuerdo con lo anterior, las políticas llevan todo un proceso donde se buscan soluciones a los problemas que aquejan a las poblaciones. Todas aquellas acciones son generadas tanto de los sectores gubernamentales como de la sociedad civil y en algunos casos de los sectores privados. En el caso de las políticas sociales vemos que sus procesos influyen en el avance de las sociedades que se encuentran en un nivel de desarrollo óptimo.

Cecchini y Martínez (2011) describen la política social como todo aquel proceso que incluye monitoreo, implementación, financiamiento y evaluación, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad, considerando las organizaciones comunitarias y sociales. Asimismo, los componentes de una política social consideran la promoción social, las políticas sectoriales y la protección social. Todo esto arraigado a las políticas económicas que proveen los recursos para mejorar las condiciones de vida. La política social se entiende como el proceso de acción que debe ser sistemático y estratégico desde el ámbito federal, estatal y local, con todos aquellos sectores que pueden influir. Toda política social, aparte de enfocarse en una forma asistencial, requiere elevar las condiciones sociales, mejorar la calidad de vida, contribuir a la participación social, generar el desarrollo local y sustentable, así como desempeñar la labor de reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales de cada individuo.

En México, este tipo de asistencia social inició desde una perspectiva de caridad. Guadarrama (2000) realiza un recorrido histórico sobre la asistencia social en México, considerándola como una responsabilidad pública estatal y como un proyecto de Estado que empieza a formarse a mediados del siglo XIX. En este periodo, empieza a existir por parte del Estado liberal mexicano la responsabilidad de garantizar en la población bienestar en situaciones de pobreza. La Iglesia jugaba un papel importante en cuanto a la atención de las poblaciones menos favorecidas, ya que atendía a diferentes sectores: infancia, vejez, viudas, enfermos y a todos aquellos que requerían una asistencia. Al ver estas responsabilidades en las instituciones religiosas, el Estado empezó a

hacerse cargo de algunas casas de beneficencia a través del gobierno nacional, de los estados y municipios. La asistencia social atendía a los desamparados, viudas, enfermos, huérfanos y a algunos sectores pobres. Tanto la asistencia social de instituciones religiosas como las gubernamentales tratan de responder a las necesidades de la población.

Las políticas sociales forman parte de la asistencia social pública y de los instrumentos considerados para combatir la pobreza; asimismo, busca promover y generar acciones para que las poblaciones vulnerables sean beneficiadas con programas y acciones de apoyo. Este enfoque sobre política social requiere varias configuraciones para mejorar la protección social y los servicios que se ofrecen. Esto se retoma en estudios enfocados en la evaluación y el ejercicio de políticas públicas y del análisis de las políticas sociales que buscan combatir la desigualdad y el bienestar de la población mexicana (Agudo, 2015; Barrón, Gómez y Orozco, 2015).

En el recorrido histórico sobre México desde varios ámbitos se aprecian los cambios políticos y sociales. Por un lado, tenemos la influencia gubernamental. Entre 1910 y 1970 se puede analizar que los contextos revolucionarios trajeron consigo enfoques incluyentes para todos aquellos que requerían mejoras en su calidad de vida: empleos, salarios justos y, de cierta manera, evitar la desigualdad social. A partir de este acontecimiento, el Estado hizo una apertura para garantizar la protección social con el fin de atender a los trabajadores a través de sindicatos, se invirtió en infraestructura para el comercio y se generó la producción de artesanías y alimentos agrícolas para mejorar las condiciones en el país. El Estado empezó a generar proyectos y programas con el fin de promover el crecimiento en la sociedad, pero las políticas sociales no tuvieron una gran trascendencia en esta época; solo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fueron las dos instancias sindicales para la protección de los trabajadores más sobresalientes. En México se fundó en 1977 el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), cuyo objetivo es promover el bienestar social. A nivel nacional es la institución que se encarga de promover acciones que fomentan algunas políticas públicas de asistencia social con el fin de consolidar a las familias y programas comunitarios en coordinación con los sistemas estatales y municipales (Berumen, 1997). Aquí las políticas sociales, a través de las dependencias y organizaciones, mostraron un enfoque asistencial y de derechos, por lo que, de cierta manera, las aportaciones a las poblaciones eran visibles.

**Paradigmas de las políticas sociales y programas sociales. Periodo 1980-2014**

A pesar de los pocos avances que se obtuvieron, entre 1980 y 1990 se mostraron reducciones en las políticas sociales y en sus recursos destinados para la disminución de la pobreza. En este periodo se caracterizaron dos paradigmas de las políticas sociales: considerando al Estado como el que ejerce un paradigma dominante, y por medio de las agencias sociales un paradigma emergente (Franco 2001). Estos paradigmas juegan un papel importante, ya que del Estado se pueden considerar todas aquellas instituciones gubernamentales que ejercen la política social y las acciones para ejercerlas, y del paradigma emergente aquellas organizaciones que promueven el bienestar de la sociedad a través de proyectos filantrópicos e informales.

En el periodo del presidente Miguel de la Madrid, específicamente en 1986, se empezaron a insertar las formas de organización en cuanto a la administración del gasto social para la asistencia social con el fin de proveer y mejorar la atención a las poblaciones con rezago social. Asimismo, contempló la necesidad de reconfigurar la asistencia social de los menores enfocándola a lo que es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), promoviendo el cuidado y la atención a los desamparados. Para mejorar las condiciones de vida de toda la población abrió un panorama de asistencia y dejó antecedentes para los nuevos delegados a la presidencia. A partir del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), retomado por Carlos Salinas de Gortari, se empezó a generar un eje articulador para erradicar la pobreza, buscando desarrollar el país en sus aspectos económicos, culturales y sociales enfocados en toda una reforma para modernizar el país. Los programas de atención a los sectores en situaciones de vulnerabilidad y pobreza, hasta finales de los años ochenta, generaron acciones para atender a las poblaciones en cuestiones de salud, vivienda, mejores condiciones laborales desde el ámbito urbano hasta lo rural, proveyendo de los servicios básicos. El vínculo entre el Estado y la comunidad era más constante; la participación comunitaria se vio reflejada ante el Estado, y este correspondía a las necesidades de los sectores. Pronasol tenía un enfoque hacia el bienestar social, la producción y el desarrollo regional (Rojas, 1992).

Con el transcurso de los años, este programa se ha ido configurando con sus nombres y enfoques como Progresía-Oportunidades ya en los años 2000. Levy (2006) destaca que este programa, además de apoyar con subsidios alimenticios, transporte y servicios básicos, también transfiere los ingresos de manera monetaria. Asimismo, la atención en cuestiones de salud de las familias

beneficiarias ha incrementado y se han detectado situaciones que ponen en riesgo la salud de las personas que viven en lugares rurales, ya que antes del programa no se tenía la obligación de asistir a los talleres y a una atención médica.

Las características del programa, en cuestiones de logística, han mejorado en cada entidad. Los ejes principales de esta política social refieren a la salud, alimentación y educación. En cada sexenio se fue configurando la forma y provisión de los programas sociales, hasta llegar a una época neoliberal donde se ha visto un incremento de la desigualdad y niveles persistentemente altos de pobreza (Tretteault, 2012). Este programa reconfigurado ha tenido alcances en cuanto a la asistencia de los menores a la escuela primaria, secundaria y, en su caso, preparatoria: entre más hijos tenga el beneficiario del programa, más becas recibe, ya que cada menor es becado para continuar con su educación, hasta el nivel medio superior, ya que después de concluir con sus estudios, la beca del programa ya no cubre su preparación para un sistema universitario (esto focalizado hacia los núcleos familiares).

Los enfoques de las dependencias gubernamentales requieren la participación comunitaria para mejorar las condiciones de desigualdad y pobreza. Los programas enfocados a generar protección social, como Pronasol, Progresá en 1997, Oportunidades en el 2002 (Hevia de la Jara, 2009), y Prospera en el 2014, han estado enfocados a ciertas poblaciones, pero la relación existente entre las comunidades y la participación ha disminuido porque el Estado tomó de cierta manera la responsabilidad de atender a los ciudadanos, pero dejando de lado varias áreas importantes para el desarrollo de una sociedad democrática y participativa.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) 2004 permite identificar dos grandes enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar y el enfoque de derechos. En el enfoque de bienestar puede considerarse la libertad para que las personas desarrollen capacidades libremente con los recursos suficientes, y el enfoque de derechos consiste en el bienestar de los individuos a través de la participación y del ejercicio de sus derechos. Pero estas cuestiones, en quienes se encuentran en condiciones de pobreza, y aun en quienes no se encuentren en esta situación, son difíciles de considerar, ya que nos encontramos en una insuficiencia de recursos para desarrollar capacidades que hagan salir de las condiciones de vulnerabilidad y marginación. Pese a la implementación de los programas sociales antes



mencionados, aún no se ve, ni siquiera en los datos estadísticos, un avance para poder disminuir los índices de pobreza.

“En el caso de México aumenta la pobreza un punto porcentual y la indigencia 0.4. Uno de los temas a resolver en México es el salario mínimo porque está por debajo de la línea de la pobreza. Esto tiene que tener una solución más estructural”, (Vicenteño y Gazcón, 2016, s/p).

Asimismo, los ejercicios de participación y de defensa de derechos los vemos cada vez más alejados de poder adquirirlos; constantemente vemos que las poblaciones más pobres se manifiestan para poder adquirirlos, logrando solo represión por parte del Estado. Si las políticas sociales están diseñadas para mejorar las condiciones de las poblaciones en situaciones de pobreza, así como para lograr un desarrollo social y una participación ciudadana, y los datos nos arrojan otras perspectivas, entonces, ¿desde dónde hay que posicionarnos para cambiar el rumbo de nuestro país, que va en declive en cuestiones sociales?

En este apartado se puede apreciar el enfoque de las políticas sociales y su desarrollo a través de programas enfocados en las poblaciones en situaciones de pobreza. Se muestra que el Estado ha tomado la responsabilidad de promover acciones para mejorar las condiciones de los sectores vulnerables, pero vemos que los problemas van más allá de solo implementar programas, pues, más que nada, la estructura gubernamental en la que nos encontramos requiere cambios en los procesos de políticas públicas. Así como vemos las necesidades de la población en general, también es necesario focalizar las necesidades de quienes no cuentan con una protección social plena ni con la participación de los sectores privados para mejorar las condiciones de vida.

### **Población infantil y juvenil en condiciones de pobreza, vinculación con sistemas de protección y asistencia**

Las poblaciones en extrema pobreza y la desigualdad social en los casos de infantes, jóvenes, mujeres viudas y adultos mayores, requieren también de la protección del Estado. La política social y los derechos sociales para estos sectores se enfocaban en una perspectiva asistencialista, donde los sujetos que no tenían una protección ni las posibilidades de acceder a los servicios de salud, educación, vivienda y alimentación requirieron del apoyo de instancias religiosas y grupos

de la sociedad civil. De la pobreza extrema y de la marginación también surgen estas necesidades de los menores, y las vemos tanto en el pasado como en el presente, cada vez con más repercusiones que afectan su desarrollo integral.

La pobreza se encuentra muy ligada a las prácticas de discriminación y exclusión social; en el caso de los menores, vemos el alto grado de vulnerabilidad. Podemos apreciar que, a través de los programas sociales, hay atención para aquellos que se encuentran en un entorno familiar estable, como lo vemos en el apoyo de becas, recursos alimenticios, así como apoyos monetarios a todos aquellos que forman parte de programas sociales, pero, ¿dónde quedan aquellos sectores que se encuentran en desamparo? En el caso de los menores que no forman parte de un entorno familiar estable y que necesitan la atención gubernamental para traer seguridad social, existe una vinculación en la asistencia privada.

Este sector juega un papel importante, ya que las políticas sociales son orientadas por un sistema gubernamental específico a través de sus dependencias, pero, en este caso, la asistencia social privada tiene mucho peso para procurar el cuidado y la atención de los menores. Ya en el diálogo e intervención dentro de la esfera gubernamental, se ven ausentes estas relaciones para la organización y planeación de programas sociales enfocados en la niñez y juventud. Así como se muestra la intervención del Estado a través de programas sociales, también es necesario que los sectores privados se unan para mejorar las condiciones sociales, no solo como un mecanismo de vinculación, sino también siendo partícipes de las decisiones e implementaciones generadas en todo un proceso democrático y participativo. Desafortunadamente, las instancias de gobierno no dan apertura para generar ese trabajo en conjunto.

En cada estado, existen leyes y reformas que buscan atender las necesidades de las poblaciones vulnerables. En este escrito, el caso particular de Chihuahua y de Ciudad Juárez representa una vinculación hacia los enfoques sociales y políticos.

La Ley de Asistencia Social Pública y Privada para el Estado de Chihuahua manifestada por el Congreso del Estado (2015) en su artículo 3, define la asistencia social como:

El conjunto de acciones realizadas por el gobierno y la sociedad, dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad y su familia, para favorecer sus capacidades y el ejercicio de sus derechos, así como a lograr la equidad en el acceso a las oportunidades (p. 2).

En esta misma Ley se considera la asistencia social pública enfocada a la acción realizada por las entidades y las dependencias de los diferentes organismos gubernamentales, y se identifica la asistencia social privada como la acción realizada por personas físicas o morales sin fines de obtener beneficios personales o de lucro.

La asistencia social forma parte de y está asociada con el servicio que presta la sociedad para mejorar la calidad de vida de quienes se encuentran en situaciones de desamparo, a quienes requieren de la atención para cubrir sus necesidades básicas o hacia aquellas personas que se encuentran en situaciones de riesgo por catástrofes, falta de vivienda, alimentación o atención a la salud.

En cuestiones de la atención a los menores en sistemas de protección, la asistencia social, tanto pública como privada, forma parte del sistema de protección para la atención integral de quienes se encuentran en albergues. Kurczyn (1997) menciona que, en el caso de México, la asistencia se ejerce a través de tres entidades: dos secretarías de Estado –la de Salud y la de Desarrollo Social– y un organismo descentralizado –el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)–. En este último caso, las procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia forman parte de la asistencia jurídica, de orientación familiar y social. Estas juegan un papel muy importante en los menores que se encuentran en situaciones de riesgo, ya que son las que canalizan a los infantes a las organizaciones de la sociedad civil, en este caso la asistencia social privada.

### **Función y atención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Atención a los menores de Ciudad Juárez**

Las procuradurías dependen de los DIF estatales y la comunicación con el DIF nacional; esto se realiza a través de oficinas de enlace y subprocuradurías que se encuentran en varias entidades para manifestar las situaciones que ponen en riesgo la integridad de los menores. Estas dependencias gubernamentales atienden los problemas de los menores que se encuentran alojados en los albergues o casas hogar, tratando de resolver su situación para reincorporarlos con sus familias y, en extremo caso, darlos en adopción (Berumen, 1990).

Ahora, las acciones para mejorar las condiciones de los menores que se encuentran asistidos de manera pública a través del DIF requieren del apoyo de la sociedad civil; en este caso, se

consideran las instituciones y organizaciones de asistencia social privada (casas hogar y albergues) donde la comunicación entre el DIF y estas organizaciones debe ser de la mejor manera posible para solucionar los problemas de los niños acogidos, en este caso “tutelados”.

“La concepción tutelar surge como una medida de control e interacción entre las familias y el Estado sobre los miembros considerados como no responsables de sus actos y proviene del paradigma nombrado de situación irregular que entra en profunda contradicción cuando se habla de derechos, participación y sujetos sociales” (Gómez y Zanabria, 2010, p.483).

Estos menores que se encuentran en el DIF están bajo la tutela del Estado, que tiene la responsabilidad del cuidado del menor, así como la custodia plena, legal y física. El sistema nacional DIF tiene un cierto control de la situación de los menores de edad a su cargo, ya que cuenta con diversas casas hogar y convenios con instituciones privadas. Cada estado de la república tiene su propio enfoque, formas de intervención y seguimiento para los casos de los menores. Algunas características de estas instituciones demuestran el exceso de responsabilidades, trabajo, falta de personal, de acciones, programas y políticas públicas específicas para el restablecimiento de la vida en familia, de la población infantil que requiere del cuidado de sus padres (Rodríguez, 2016).

Aunque el sistema DIF ha puesto en marcha políticas sociales que tienen el objetivo de atender las necesidades, en el caso de menores en situaciones de vulnerabilidad, esta acción va a la par con las organizaciones de la sociedad civil, en este caso los albergues, proveyendo el derecho a la salud, educación y alimentación.

Podemos apreciar que las organizaciones tienen un enfoque asistencial, pero dentro de los marcos políticos y en las generaciones de planes y programas sociales la participación es escasa por falta de oportunidades para interactuar con el ámbito gubernamental.

De cierta manera, los recursos que las niñas y niños reciben mediante cada programa social, en este caso el recurso de apoyo por parte de Sistema DIF hacia las organizaciones denominadas albergues, casa hogar u orfanatos, son una forma en la que los Estados muestran un cumplimiento de los derechos de la infancia. Sin embargo, el gasto público social en niñas y

niños apenas se puede visualizar, debido a que la mayor parte de gobiernos solo muestra cifras por sectores sin ninguna desagregación de sus programas.<sup>1</sup>

En el caso de Ciudad Juárez, sin duda alguna existe la vinculación entre el sistema DIF estatal, la sede de la subprocuraduría de la asistencia del menor y la familia, así como las organizaciones e instituciones privadas, pero sin ese vínculo que los comprometa a trabajar desde lo gubernamental.

El estudio realizado por Domínguez, Gallardo, Soroa, Moreno, Arzate y Suárez (2016) sobre el diagnóstico de los albergues en Ciudad Juárez muestra la participación de 33 albergues en la mesa de albergues. Todos los albergues son regulados por el Sistema DIF, asimismo, los menores son vinculados por esta dependencia hacia los albergues. La mesa de albergues organiza reuniones constantes cada mes entre todos los directivos de las organizaciones e instituciones. De los 33 albergues registrados en la Mesa, solamente participaron 21 en el estudio. Los albergues que participaron reportaron tener una capacidad para atender a 1 013 beneficiarios. Estos albergues atienden a 748 niños, niñas y jóvenes actualmente. Los rangos de edad van desde los 3 a 18 años. Este estudio arrojó que 9 de cada 10 menores que residen en los albergues tienen acceso a la educación formal, y según las respuestas a preguntas sobre la educación y las aportaciones que como albergue realizan, consideran que los menores tienen mejores oportunidades que las que experimentaban antes de entrar al albergue. Algunos de los discursos de los menores muestran que las condiciones de pobreza en las que se encontraban generaban mala alimentación, falta de atención médica así como empleos formales para sus padres. Además, desde el punto de vista de los encargados y directores, los menores tienen acceso a una formación integral.

Asimismo, se destaca que el aporte social que hacen estas organizaciones al municipio corresponde a 3.1 % del presupuesto municipal de 2015. Estas cifras ponen de manifiesto la magnitud y la importancia, en términos económicos, del papel que realizan estas organizaciones de la sociedad civil en apoyo del crecimiento y desarrollo de niños y jóvenes. El valor de los servicios en áreas de servicio social, salud, intermediarios filantrópicos y desarrollo social representa 77 % del total del valor anual de los servicios. Las organizaciones de la sociedad civil

---

<sup>1</sup> Esto se puede analizar a través de la página transparencia presupuestaria para consultar la cobertura de los programas sujetos a reglas de operación, donde el Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, S-250, muestra la distribución de los recursos para las dependencias del Sistema DIF.

de esta localidad atienden de manera directa a 269 832 personas, cifra que indica que 20 % de la población de la ciudad es beneficiaria directa de las organizaciones de la sociedad civil. Esta información nos muestra la inversión, cobertura, infraestructura, participación ciudadana y servicios que estas organizaciones cubren, así como la magnitud e importancia en la población juarense que se dirige a atender las necesidades básicas, pero también urgentes, para su desarrollo, de individuos y grupos que no están en condiciones de satisfacerlas por ellos mismos.

### **Conclusión**

Podemos apreciar que las políticas sociales desde el ámbito gubernamental se han ido configurando en el transcurso de los años, y que la influencia de la sociedad por mejorar las condiciones de vida contribuyó en su momento para generar cambios en el país. La intervención del Estado se ha enfocado en un sistema asistencialista, donde los programas sociales en ocasiones pierden el enfoque, en este caso la erradicación de la pobreza. Me parece importante considerar el rol activo que tienen las organizaciones de la sociedad civil. En los años sesenta veíamos el levantamiento de una sociedad inconforme a través de los movimientos sociales, pero actualmente esto ya no tiene tanto peso por cuestiones de represión de un Estado que ha dejado a un lado el ejercicio de derecho de los ciudadanos. Ahora vemos que la sociedad civil se manifiesta de diferentes formas, intentando mejorar las condiciones de las poblaciones vulnerables. El caso de Ciudad Juárez y de la mesa de albergues nos muestra el desempeño efectivo para atender a esta población infantil y juvenil que requiere de políticas públicas específicas para combatir las situaciones de vulnerabilidad. Estas organizaciones producen una combinación entre lo público y lo privado, donde lo primero se enfoca en los asuntos estatales y lo segundo refleja lo realizado por individuos y grupos que no buscan la satisfacción de sus intereses particulares, sino los de solidaridad, participación ciudadana y equidad social. Vivimos en un país en el que la pobreza y los niveles de desigualdad han amenazado la profundización de la democracia. No sabemos si en algún momento exista esa oportunidad de confrontar visiones y buscar elementos comunes entre el sector gubernamental y las organizaciones civiles, de dar sentido alguna vez a acciones innovadoras y proyectos sociales que unan estos dos sectores para mejorar nuestra calidad de vida. Además, al dejarle al DIF durante varios años la responsabilidad de diseñar y llevar a cabo políticas enfocadas a la infancia, a personas con discapacidad, a las familias y al desarrollo comunitario, la prioridad ha sido la de asistencia social y no una política

social basada en derechos que permita un desarrollo pleno. Si lo consideramos desde el enfoque de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de garantizar la efectividad de los programas y de las políticas desde las dependencias para todos aquellos que, por situaciones ajenas a su propia voluntad, se ven vulnerables y con dificultades para cubrir sus necesidades de educación, trabajo, salud, vivienda y, en general, de seguridad social. Por el momento solo queda buscar la manera de expresarnos por los diferentes medios, con el fin de contribuir al análisis y discusión de las localidades atendidas en situaciones de vulnerabilidad y pobreza.

## Bibliografía

- Agudo, A. (2015). La vida social de los documentos de las políticas públicas. Nueva antropología. Volumen 28 (número 83, pp. 123-146). En línea. Recuperado el 18 de mayo 2016 de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-06362015000200007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362015000200007&lng=es&tlng=es)
- Barrón, K.; Gómez, C. y Orozco, P. (2015). Desarrollo e igualdad de oportunidades en México: una evaluación por cuantiles del Programa Oportunidades. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Volumen 8 (número 15, pp. 107-146). En línea. Recuperado el 18 de mayo del 2016 de: [https://www.researchgate.net/profile/Karla\\_Barron/publication/281111776\\_Development\\_e\\_igualdad\\_de\\_oportunidades\\_en\\_Mexico\\_una\\_evaluacion\\_por\\_cuantiles\\_del\\_Programa\\_Oportunidades/links/55d6317308aed6a199a4c4f6.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Karla_Barron/publication/281111776_Development_e_igualdad_de_oportunidades_en_Mexico_una_evaluacion_por_cuantiles_del_Programa_Oportunidades/links/55d6317308aed6a199a4c4f6.pdf)
- Bauman, Z. (1998). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa
- Berumen, C. (1990). Funciones de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. En *Derechos de la Niñez* (pp. 273-277). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ISBN 968-36-1534-1
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En línea. Consultado el 17 de mayo 2016 en: <http://www.coneval.org.mx/>
- Domínguez, J.; Gallardo, A.; Soroa, S.; Moreno, T.; Arzate, R. y Suárez J. (2016). Diagnóstico Integral de los Albergues para niños, niñas y jóvenes de Ciudad Juárez. Construyendo Capacidades en las Organizaciones de la Sociedad Civil, A.C. (Documento electrónico no publicado).
- Franco, R. (2001). Los paradigmas de la política social en América Latina. En Arteaga, C. y Solís, S. (Coords.). *La política social en la transición* (pp. 18-41). México: UNAM.
- Guadarrama, G. (2000). *Perspectivas para el desarrollo institucional de la asistencia social en los municipios*. México: El Colegio Mexiquense.
- Gómez, M. y Zanabria, M. (2010). Tutela y minoridad: nociones vinculadas al desamparo infantil. En *Anuario de Investigación* (pp. 481-503). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. En línea. Recuperado el 15 de mayo del 2016 de: [http://www.uam.mx/cdi/pdf/publicaciones/tutela\\_minoridad.pdf](http://www.uam.mx/cdi/pdf/publicaciones/tutela_minoridad.pdf)



- H. Congreso del Estado, Secretaría de Servicios Jurídico-legislativos (2015). Ley de Asistencia Social Pública y Privada para el Estado de Chihuahua. En línea. Recuperado el 15 de mayo de 2016: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/522.pdf>
- Herrera, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. En *Estudios sociales* (Hermosillo, Sonora). Volumen 17 (número 33, pp. 7-39). En línea. Recuperado el 12 de mayo del 2016, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018845572009000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018845572009000100001&lng=es&tlng=es)
- Hevia de la Jara, F. (2009). De Progresista a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. En *Revista Sociológica*. Volumen 24 (número 70, pp. 43-81). En línea. Recuperado el 16 de mayo 2016 de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a3.pdf>
- Kurczyn. P. (1997). Asistencia social pública y privada. El trabajo voluntario. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Volumen 30 (número 90). En línea. Recuperado el 15 de mayo 2016 de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/90/art/art10.htm>
- Levy, S. (2006). *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progresista-Oportunidades*. Washington: Washington Brookings Institution Press. En línea. Recuperado el 15 de mayo 2016, de: [http://www.brookings.edu/global/progress/pap\\_spanish\\_final.pdf](http://www.brookings.edu/global/progress/pap_spanish_final.pdf)
- Ley General de Desarrollo Social (2004). *Diario Oficial de la Federación*. En línea. Recuperado el 16 de mayo 2016 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. (2010). Diario oficial de la federación (segunda sección). En línea. Recuperado el 16 de mayo 2016 de: [http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/DiarioOficial/DOF\\_lineamientos\\_pobrezaCONEVAL\\_16062010.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf)
- Rodríguez, G. (2016). Situación de los niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales en México. *Entre textos*. Volumen 8 (número 22, pp. 1-14). ISSN: 2007-5316. En línea. Recuperado el 18 mayo de: <http://entretextos.leon.uia.mx/num/22/PDF/ENT22-8.pdf>
- Rojas, C. (1992). *El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo*. Comercio Exterior. Volumen 42 (número 5, pp. 440-448). En línea. Recuperado el 9 abril de 2016 de: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>

Treteault, D. (2012). *La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?* Estudios críticos del desarrollo. Volumen 2 (número 2, pp. 41-74). En línea. Recuperado el 7 mayo 2016 de: <http://estudiosdeldesarrollo.net/critical/rev2/2.pdf>

Vicenteño, D. y Gazcón, F. (2016). *México, uno de los tres países donde creció la pobreza: CEPAL*. Excelsior. Diario electrónico. Recuperado el 23 de marzo, de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/23/1082333>