

CAPÍTULO V

LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES PRIVADAS EN EL ESTADO DE MÉXICO

En el estudio del modelo de asistencia privada, las instituciones son el punto central que articula la participación de los actores, sus formas de operación y sus relaciones dentro y fuera del entorno institucional; las instituciones son, en ese sentido, la expresión concreta de las prácticas asistenciales, modelan las formas en las que los actores sociales ejercen la ayuda y se constituyen en la parte sustantiva del orden asistencial.

El propósito de este capítulo es explorar la conformación de la asistencia privada en el estado de México, a través del seguimiento de las formas propias de la organización institucional. Con esa intención se abordan particularmente en este apartado: las vertientes que históricamente estructuran la asistencia en el territorio estatal, en función de las relaciones de las instituciones con la Iglesia, con el gobierno, o bien constituyen formas de cohesión social más autónomas y libres; los puntos sobresalientes para la articulación de su marco jurídico; y los aspectos sociales y políticos que se combinan en el resurgimiento, hacia el final del siglo XX, de este tipo de instituciones. En un segundo momento, se examinan las características generales de las instituciones en el presente, tomando como fuente los datos que registran al constituirse; el resultado es una somera caracterización del conjunto institucional, estructurado desde premisas que consideran estimar la relevancia de la asistencia privada y sus posibilidades de constituirse en una vía que amplíe las opciones para extender la protección social, en función de la consolidación y fortaleza de sus instituciones. En otras palabras, las instituciones asistenciales no pueden aspirar a cumplir un papel importante en la protección social, ni el Estado puede transferirles esas responsabilidades, sin el soporte de una estructura adecuada de un conjunto de activos que aseguren su eficacia y



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.

sustentabilidad, y sin un sistema de gestión que les provea de los recursos necesarios y garantice la adecuada prestación de los servicios.

El punto de partida del análisis es un bosquejo histórico de la emergencia de las instituciones y del resurgimiento de la asistencia privada que tiene lugar en la década de los noventa, donde se destacan los puntos de interés desde donde fluye el impulso para el incremento del sector, marcado también por la emergencia de nuevos actores sociales. Seguidamente, se examina la integración del marco normativo en la entidad federativa, con los elementos aportados por la noción de arreglo institucional que se utilizó en el tercer capítulo. Esas son las bases sobre las que se asienta el trazo de la recomposición de las instituciones asistenciales en la actualidad, su distribución territorial, el tipo de servicio que brindan, y la población objetivo de su atención; se presenta la información sobre sus formas constitutivas y sobre sus activos económicos, y se analizan los rasgos relevantes de la organización institucional. Desde la óptica del estudio del conjunto institucional y no de los casos específicos de las instituciones, se efectúan algunas generalizaciones que no se corresponden estrictamente con el perfil de todas y cada una de ellas, pero que permiten explorar y caracterizar el modelo de asistencia privada, que es el objetivo de la investigación.

A partir de esos elementos, se construye la argumentación en un sentido que advierte que los patrones de organización institucional de las IAP no favorecen su modernización y que las formas asumidas por las instituciones no cumplen con el criterio de fortaleza institucional.

5.1 El surgimiento y desarrollo de las instituciones asistenciales en el estado de México

En nuestro país, desde la época colonial, las instituciones destinadas al cuidado de los pobres eran atendidas por individuos y grupos que por razones caritativas o filantrópicas destinaban tiempo y recursos al alivio de las necesidades de los

desposeídos; esas instituciones surgieron y funcionaron estrechamente ligadas a la Iglesia Católica y a la práctica de los preceptos religiosos y morales de quienes realizaban las tareas de beneficencia. Se puede decir que es hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando la creación de instituciones filantrópicas y sociedades benéficas inician a ser identificadas como el resultado del ejercicio de las libertades individuales garantizadas por la Constitución de 1857, que establecía el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Algunas de las sociedades benéficas que emergieron en el estado de México en dicho periodo tuvieron ese carácter de sociedades cooperativas y de ayuda promovidas por la libre asociación de sus miembros; en virtud de que la participación y aportaciones de los socios se encaminaban, en ocasiones con apoyo del gobierno, a la protección de huérfanos y viudas, y también a promover la educación y la salud. La naturaleza de estas organizaciones, que no siempre alcanzaron a constituir instituciones consolidadas, puede verse reflejada en el caso de La Sociedad Filantrópica de Auxilios Mutuos, fundada en Toluca en 1862 por los trabajadores urbanos de la ciudad para apoyar a sus socios en sus necesidades apremiantes, en especial aquellas que se referían a la enfermedad y a la muerte, ocupándose también de la educación de los huérfanos (López Ponce, 1994: 76).²²⁵

Otro tipo de instituciones auspiciadas por particulares surgió en ese periodo para cuidar de prevenir la relajación moral, la ignorancia y el ocio, como la Sociedad Católica de Tenango, constituida en 1872, la que acudió al gobierno estatal solicitando ayuda para solventar los gastos de las tareas de caridad;²²⁶ otra más fue la Casa Asilo para los Niños Expósitos, fundada en Toluca en 1885, con la finalidad de “libertar a algunos niños de la muerte y el abandono y evitar los

²²⁵ Una fuente diferente refiere la fundación de la Sociedad de Auxilios Mutuos, ligada a la actividad de una sociedad denominada Sociedad Benéfico Industrial, y al interés de un filántropo de nombre Esteban Guenot, quien habría solicitado al Gobernador Modesto Olaguíbel apoyo para integrarla en el año de 1847 (Albíter, 1991).

²²⁶ Esta asociación era una filial de la Sociedad Católica de México que hacia 1871 tenía sedes en Toluca, Zinacantepec, Tianguistenco y Texcoco (López Ponce, 1994).

crímenes de infanticidio que con frecuencia se cometen por los padres que tratan de evitar sus alumbramientos”.

La Casa Asilo para los Niños Expósitos, que después se transformó en hospicio, había surgido por iniciativa de otro grupo: la Sociedad Artístico Regeneradora asentada en esta ciudad;²²⁷ esta asociación se integró con artesanos pobres de diferentes oficios y contó con el apoyo de las autoridades estatales, las cuales le proporcionaron un local en el edificio que ocupaba la Dirección de Beneficencia Pública del Estado, así como un subsidio anual de 2 mil pesos. Los propósitos de la asociación eran impulsar la industria, las artes y los oficios, para lo cual fundó una escuela de primeras letras que buscaba también capacitar a los alumnos en el desempeño de un oficio.²²⁸

Otra de las finalidades de esta asociación, que se instaló formalmente el 25 de octubre de 1871, era la de reunir fondos mediante las aportaciones de los socios y la recolección de donativos tanto en dinero como en especie, para la protección de los hijos de los socios y otros pobres. Los miembros de esta asociación veían en el gobierno un protector decidido; el gobierno del Licenciado Alberto García, por su parte, estuvo de acuerdo en brindarles apoyo, pero él no creía que únicamente el hecho de asociarse produjera ‘milagros’.²²⁹ El gobierno respaldó a la asociación asumiendo el manejo del hospicio cuyo edificio fue inaugurado el 15 de septiembre de 1872.

En 1904 se estableció en Toluca una sociedad mutualista, económica y fraternal, de trabajadores de todos los ramos, con denominación Gran Club de Obreros

²²⁷ Los datos sobre la Sociedad Católica de Tenango y la Sociedad Artístico Regeneradora de Toluca, son proporcionados por Albiter quien refiere que desde 1847 se tienen noticias de una asociación denominada Sociedad de Auxilios Mutuos, destinada a ofrecer asilo seguro a personas pobres y desgraciadas y a los niños pobres (Albiter, 1991). El carácter mutualista de estas sociedades es examinado por López Ponce, su análisis destaca la contribución de estos grupos en la conformación de principios y valores modernos relacionados con el mejoramiento de la educación, la igualdad y el ejercicio ciudadano (López Ponce, 1994).

²²⁸ Las actividades de la Sociedad Artístico Regeneradora y el apoyo del gobierno son reseñadas por Antonio Padilla (Padilla, 1993: 38) y por Martha I. Bringas (Bringas, 1985).

²²⁹ Citado por (Bringas, *et al.*, 1991)

Mexicanos que buscaba la protección social para sus asociados, promovía el mejoramiento de la dignidad de los obreros a través del auxilio mutuo y del establecimiento de una caja de ahorros. Este tipo de sociedades constituyeron un antecedente importante para el establecimiento posterior de las instituciones de seguridad social.

En el carácter de estas instituciones se aprecia un doble sesgo, por una parte el de sociedades benéficas cuya ideología parece asociarse con fines humanitarios y caritativos, por la otra, la incorporación de ideas de prosperidad nacional y beneficio común, más relacionadas con una orientación filantrópica y de interés comunitario. Tal como lo advierten Bastián y López Ponce, este tipo de asociaciones marcaron el nacimiento de una nueva sensibilidad política centrada en el individuo democrático y en el ciudadano como objeto de la vida política (Bastián, 1968; López Ponce, 1994). Así pueden ser interpretados los objetivos que menciona la Sociedad Artístico Regeneradora:

“[...]procurar por todos los medios legales posibles el engrandecimiento de las artes, así como fomentar la moralidad y perfeccionamiento de sus asociados proporcionándoles trabajo en sus circunstancias aflictivas, auxilio en sus enfermedades, instrucción en las letras a los que carezcan de ella, así como la enseñanza científica y artística para sus hijos” (Albíter, 1991: 88).

Un ámbito institucional distinto para los individuos y grupos privados que participan en la beneficencia en la entidad, se conforma cuando los particulares por iniciativa propia o a solicitud expresa del gobierno, fundan o administran instituciones de ayuda que no solamente cuentan con edificios sólidamente construidos, sino que son escrupulosamente administradas y reglamentadas por personas reconocidas socialmente. Se puede considerar que durante la Reforma y el Porfiriato una vertiente importante de la participación privada estuvo estrechamente vinculada con los establecimientos mediante los cuales el gobierno prestó atención a los pobres. En esa esfera de prestigio otorgado a la colaboración con las tareas de beneficencia se inscribieron las juntas de beneficencia que administraron y

reorganizaron el Hospicio de Pobres, la Casa de Asilo para Niños, el Colegio de Asilo para Niñas, la Escuela Correccional de Toluca y, posteriormente, la Gota de Leche y el Hospital de Maternidad e Infancia; estas instituciones creadas por el gobierno eran sostenidas y administradas por la beneficencia pública y privada.²³⁰

La función de las instituciones consistía básicamente en socorrer, auxiliar y corregir a pobres desamparados; de acuerdo con los testimonios recopilados por Padilla (1993: 39), los objetivos declarados del Hospicio de Pobres consideraban “dar pan, albergue, vestido, educación y capacitación para el trabajo”. Con la intención de “desterrar la ignorancia y la ociosidad”. Las funciones de las juntas de beneficencia eran las de ocuparse de la dirección y economía de los establecimientos, recibir limosnas, donaciones o legados y canalizarlos a la administración.²³¹

Las fundaciones eran constituidas por voluntad de quienes donaban fondos y bienes a la beneficencia (Junta de Beneficencia Privada, 1912-1924). La filantropía se asociaba con la caballerosidad irreprochable, la honradez, el espíritu progresista y el altruismo, y se reconocía en especial la participación con fundaciones benéficas, los actos de filantropía y el apoyo a estudios científicos.²³²

²³⁰ Debe aclararse que no existían límites definidos entre la colaboración privada y las acciones y recursos públicos. Un ejemplo de ello es el Hospicio de Pobres, fundado en 1872 por el Gobernador Alberto García, establecimiento en el cual, desde su fundación, se contempló un papel importante para la Sociedad Artístico Regeneradora, los hospicianos recibirían educación y un oficio en la escuela y talleres que tenía a su cargo la asociación. El hospicio era financiado con fondos provenientes de impuestos a las herencias directas o transversales, presupuesto estatal y con donaciones y legados de particulares (Padilla, 1993).

El Asilo para Niñas, fundado en 1871, se había puesto bajo la dirección de las Hermanas de la Caridad, y el Hospital de Maternidad e Infancia, fundado por la esposa del gobernador Villada, consideraba una Junta de Beneficencia responsable de la administración integrada por personas honorables; La Gota de Leche recibía fondos gubernamentales y donaciones particulares, era administrada por personal pagado por el gobierno y personal voluntario; en el caso de la Correccional de Toluca, el papel de la Sociedad Artístico Regeneradora fue importante en promover su establecimiento y sus programas correctivos.

²³¹ Así lo acreditan los reglamentos de los hospitales y asilos que contaron con Junta de Beneficencia. Archivo Histórico del Estado de México, Fondo Salubridad y Beneficencia.

²³² Esos conceptos se expresan en la nota de reconocimiento y condecoración al señor Francisco Gottwald, a quien se otorgó una cruz al mérito por actividades filantrópicas, publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, el 13 de mayo de 1914, (Bringas, *et al.* 1991). La Cruz del Mérito era un reconocimiento creado por Decreto del 11 de Octubre de 1894, otorgado a quienes prestaban servicios distinguidos al estado de México o a la humanidad.

Un ejemplo de ese tipo de organización institucional son los bienes consistentes en un rancho y sus productos, que el presbítero Don José de la Canal dejó para los pobres en el año de 1914, en el Municipio de Aculco; para su administración, la Junta de Beneficencia Privada del Estado nombró a personas que en la localidad se hicieran cargo de los bienes e integró una Junta de Beneficencia en esa municipalidad. Ese modelo de instituciones fue relevante porque se constituyó en un patrón de organización institucional que inspiró también las formas organizacionales de las asociaciones asistenciales a través de la conformación del patronato como órgano de administración.

El cuidado en el manejo de las instituciones constituidas con legados y herencias en favor de los pobres, se observa en que una vez constituida la Junta de Beneficencia Privada, en 1912, las instituciones estuvieron obligadas a publicar en el periódico oficial del gobierno los cortes de caja y los estados sumarios de la buena marcha de sus servicios.²³³ En ese contexto, operaron en el estado de México las fundaciones Joaquín Rodríguez, (1913- 1919) José de la Canal (1914- 1917) e Ignacio Torres y Adalid (1920-1942). En 1914 se estableció en esta entidad la delegación de la Cruz Roja Mexicana, que integró la participación de un conjunto de damas voluntarias, ésta es la única institución de las mencionadas anteriormente, que todavía opera en la actualidad.

Es de notar que, una vez autorizados para su ejercicio algunos establecimientos de la beneficencia privada que tenían su sede en la capital del país, gozaban del reconocimiento nacional para recaudar donativos y poder cumplir con sus fines.²³⁴ La fundación Torres y Adalid, con domicilio en la capital del país, y que por más de veinte años (1920-1942) tuvo presencia importante en la entidad, pudo haber sido

²³³ Existen en el Archivo Histórico del Estado de México documentos que acreditan las exigencias y seguimiento a la publicación de los sumarios, cortes de caja y el cumplimiento de las obligaciones para las Fundaciones Joaquín Rodríguez (1913-1919), José de la Canal (1914- 1917), Ignacio Torres y Adalid (1920-1942); los que fueron remitidos al gobierno estatal y publicados en el periódico oficial del estado de México (Archivo Histórico del Estado de México, 1912-1924).

²³⁴ Así lo acredita el caso de los decretos del Ejecutivo Federal que otorgan personalidad jurídica a las fundaciones Asilo de Nuestra Señora de la Luz, Rafael Dondé y Mariana Mier de Escandón, que son remitidos al gobierno estatal y publicados en el periódico oficial del estado de México (Archivo Histórico del Estado de México, 1919).

reconocida con personalidad jurídica por el gobierno del estado de México, al cual informaba regularmente.²³⁵ A su vez, la Asociación Mexicana de la Cruz Blanca Neutral, en la década de los treinta solicitó ser reconocida por el gobierno estatal, no obstante realizar sus acciones en la ciudad de México.^{236, 237}

Las referencias documentales de las labores de la Junta de Beneficencia Privada que funcionó en esta entidad federativa a partir de 1912, son notas que aluden a los casos de acciones de beneficencia realizadas por particulares, quienes solicitan apoyo del gobierno, o son referencias a alguna fundación en particular y no a las fundaciones o a las asociaciones como un conjunto; lo que deja ver que las instituciones manejadas por particulares eran pocas, no estaban registradas y menos aún operaban como un sistema integrado. Esa situación motivó que en 1918 se pidiera al gobierno que las juntas de beneficencia pública y privada se fusionaran.²³⁸ La solicitud se presentó después de un periodo largo en el que la Junta de Beneficencia Privada estuvo desintegrada debido a la renuncia de sus miembros, se argumentaba que la beneficencia pública solamente administraba algunos capitales que tenían origen en fondos privados y que las labores que realizaban ambas dependencias eran muy pocas.²³⁹ Años más tarde, en 1936,

²³⁵ La fundación Ignacio Torres Adalid había sido creada en la ciudad de México en 1913, con el objeto de aliviar las necesidades de las clases necesitadas, brindando socorros médicos en una casa establecida en el Distrito Federal y en hospitales pequeños en las poblaciones de Otumba, estado de México, Apan, Hidalgo y Calpulapan, Tlaxcala. Se tiene testimonio de que operaba todavía en el Distrito Federal hasta 1950 (Junta de Asistencia Privada, 1950). En el caso del estado de México, la fundación canalizaba material médico y medicinas, además de otorgar al hospital un subsidio económico para su funcionamiento.

²³⁶ La Cruz Blanca Neutral fue establecida en los años de la revolución con el propósito de auxiliar a los heridos en campaña y todavía en 1950 proporcionaba auxilio médico a indigentes en el Distrito Federal (Junta de Asistencia Privada, 1950).

²³⁷ Escrito del doctor Avelino Gavaldón, presidente de la asociación, dirigido al Gobernador del Estado, solicitando la radicación en el estado de México, por las relaciones cada vez más difíciles con la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (Archivo Histórico del Estado de México, 1936).

²³⁸ La junta de beneficencia privada funcionaba irregular y esporádicamente, en 1918 se solicitó al Gobernador que las Juntas se fusionaran, argumentando que personas que integraban las Juntas de la Beneficencia Pública y Privada eran las mismas, las labores eran pocas y que la beneficencia pública se limitaba a administrar algunos capitales de carácter privado; el único inconveniente que se advertía para la fusión era que la beneficencia privada no estaba autorizada para manejar capitales (AHM, 1918).

²³⁹ La petición suscrita por el Licenciado Carlos A. Vélez, presidente de la Junta de Beneficencia Privada, refiere que habían presentado su renuncia los miembros propietarios: el Sr. Don Juan

una indagación sobre los bienes que administraba la Junta de Beneficencia Privada permitió conocer que los reducidos ingresos que se destinaban a apoyar a algunos establecimientos de beneficencia y personas menesterosas, sobre todo huérfanos, provenían de los réditos que generaban algunas propiedades con hipotecas a favor de la beneficencia.²⁴⁰

Al inicio de la década de los treinta se tienen noticias del funcionamiento, muy a la luz pública de las logias masónicas que habían empezado a establecerse desde la segunda mitad del siglo XIX, las que, imbuidas del espíritu social que acompañó a la revolución, buscaban participar en la resolución de los problemas sociales del país. Entre los objetivos de dos logias establecidas en el estado de México, en 1933, se señala preparar al individuo en conocimientos que sirvan al bien de la patria y de la humanidad y reparar las injusticias perpetradas por el rico y el poderoso en contra del pobre y el desvalido.²⁴¹

Con un sentido filantrópico distinto, en 1936, la esposa del gobernador Filiberto Gómez convocó a las damas de Toluca, para participar en la integración de la Asociación de Protección a la Infancia; se inició así una red de comités voluntarios que atendían a la infancia en estrecha colaboración con el gobierno, una tarea en la que participaron hasta 1956 cuando se estableció en la entidad la Institución Protectora de la Infancia. La labor de los grupos de damas continuó entonces con otras modalidades de voluntariado.

En la década de los treinta, el gobierno incrementó su vigilancia sobre las agrupaciones religiosas e intentó hacer cumplir la ley que prohibía que se

Rodríguez y el Sr. Alejandro Pliego, así como el miembro suplente, el farmacéutico Rafael Araujo. En esa circunstancia la administración de la Junta se había reducido a dos miembros.

²⁴⁰ De acuerdo con la indagación solicitada por el entonces secretario de la Junta, Aurelio Jiménez, ante el Tenedor del Registro Público de la Propiedad, se tenían noticias de alrededor de 20 hipotecas: la información deja ver que existían numerosos adeudos en el pago de los réditos y que el cumplimiento de esas obligaciones había sido muy irregular (Archivo Histórico del Estado de México, 1936).

²⁴¹ La nota publicada el 15 de enero de 1933 comenta la instalación de los talleres masónicos de las logias Valle de México, Yom 112 y Benito Juárez número 56, los conceptos se mencionan en los discursos pronunciados en esa ocasión (Bringas, *et al.*, 1991).

ocupasen de la beneficencia, clima en el que las autoridades se vieron obligadas a clausurar algunos establecimientos.²⁴² En todo caso, es claro que la mayor supervisión sobre la orientación religiosa de los establecimientos de beneficencia no significó que las organizaciones de corte católico desaparecieran, ya que hasta nuestros días muchas organizaciones asistenciales tienen vínculos o raíces en organizaciones religiosas y ejercen una notable influencia en el contexto de la asistencia privada.

En ese conjunto de testimonios se aprecia que los modos principales de articulación de la participación de individuos y grupos de particulares en la beneficencia, desde el siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, estuvieron ligados a los centros de poder de la Iglesia y del Estado; pero que existieron otras formas de asociación que contaron con una autonomía relativa como las sociedades liberales de carácter mutualista y solidario, sustentadas en la cooperación y los valores cívicos; asimismo, se identifica como distintiva la modalidad de fundaciones y asociaciones, las que, en ejercicio de la personalidad jurídica y prerrogativas que la ley de beneficencia privada les confería, organizaron y desarrollaron institucionalmente la beneficencia.

El examen de las formas asumidas por la organización institucional da pie a la idea de que las instituciones asistenciales privadas y los organismos previstos para su supervisión eran escasos, y que operan reducida y esporádicamente hasta los años cincuenta, cuando dejó de funcionar la Junta sin que fuera extinguida formalmente. Es de suponer que durante los años cuarenta y cincuenta algunas instituciones se extinguieron y que las que pudieron funcionar en las décadas siguientes lo hicieron asimiladas a la Junta de Beneficencia Privada de la Ciudad de México o bajo la figura de asociación civil.²⁴³ Cabe mencionar que otras

²⁴² En documentación relativa a la beneficencia privada, se asienta que en 1932, un orfanato atendido por monjas había sido clausurado por orden del gobierno; por lo que los niños huérfanos fueron trasladados al Asilo de la Infancia (Archivo Histórico del Estado de México, 1937).

²⁴³ El gobierno del estado tenía un representante ante la Junta de Beneficencia Privada de la Ciudad de México y existe información sobre fundaciones que funcionan en el territorio estatal pero tienen domicilio legal en la capital del país (Archivo Histórico del Estado de México, 1967).

instituciones en las que se integraba la participación pública y privada pasaron a la administración del gobierno; tal es el caso del Asilo para Niñas Huérfanas, que el gobernador Villada transformó en Escuela Normal de Profesoras y de Artes y Oficios Para Señoritas, del Asilo de Niños que se convirtió en Escuela de Artes y oficios para Varones, y de la Gota de Leche, que pasó a la Beneficencia Pública. Otras asociaciones como las cooperativas y mutualistas se extinguieron en la medida en que la seguridad social establecida con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, fue extendiéndose en el país.

La visión proyectada aquí sobre la participación de los agentes privados en la asistencia –con un carácter muy limitado–, no quiere decir que las acciones desarrolladas por los grupos y asociaciones privadas que se interesaron por asistir a los pobres, no hubiesen tenido repercusiones positivas. Existen numerosos testimonios en los periódicos de la época, en el sentido de que sus acciones eran ampliamente reconocidas y tenían un impacto social favorable, además de que ayudaron a modernizar las ideas sobre las formas de atención a la pobreza (Bringas, 1991); asimismo, es claro que el gobierno estatal no podía por sí solo hacerse cargo de atender las demandas de la población vulnerable que requería de ayuda. Simplemente se trata de dejar establecido que en el amplio mapa de la pobreza prácticamente no dejaron huella y que, a pesar del discurso y de las opiniones favorables, pocos agentes privados se ocuparon realmente de la asistencia.

A partir de los años cincuenta la labor de las instituciones privadas en el territorio estatal empezó a ser vista como forma de acción social y educativa, y como una retribución a la sociedad, realizada por quienes tenían el privilegio de tener mejores oportunidades. La participación de los particulares con ese sentido de responsabilidad social se expresa en la escasa apertura de algunas instituciones fundadas en los años sesenta y setenta, las que funcionan aisladamente;²⁴⁴ y no

²⁴⁴ No se encontraron registros de instituciones correspondientes al periodo 1950-1989, de lo que se infiere que los establecimientos funcionaron sin registro formal.

fue sino hacia el final de los años ochenta que se hizo presente un resurgimiento de la asistencia privada, primero como asociaciones civiles y después como instituciones de asistencia privada. En el panorama referido, se vislumbra la escasa vinculación de los particulares con los problemas de la marginalidad y la pobreza, vistos desde el conjunto general de la población; sobre todo, si se tiene en cuenta que desde el final de la década de los cincuenta, se inició la formación en las zonas metropolitanas del territorio estatal, de los cinturones de miseria generados por la inmigración masiva de población desplazada de la capital del país y de otras entidades federativas, la que se encontraba en condiciones extremas de privación y pobreza.

De los datos disponibles respecto al funcionamiento de las instituciones privadas en el estado de México entre los años cincuenta y ochenta, podemos inferir su limitada incidencia en la atención a los pobres. La indagación realizada muestra que las instituciones privadas no tuvieron la presencia, cobertura y continuidad en su acción en el territorio estatal que les permitiera articular un sistema o una modalidad de protección social, por lo que la participación privada quedó reducida a las acciones aisladas de personas y grupos que en la capital del estado y en algunas ciudades de su interior, trataron de canalizar esfuerzos y recursos en la intención de ayudar a los desposeídos. También se puede afirmar que su participación en el rubro asistencial fue en el contexto mencionado, libre y voluntaria, que prácticamente no estuvo limitada por el gobierno, sino que se dio en colaboración con éste, y que quedó reducida a los ámbitos urbanos donde funcionaron algunos servicios asistenciales de carácter privado.

5.2 El orden jurídico en el estado de México

En la secuencia trazada en los capítulos anteriores para construir y marcar el desarrollo institucional de la asistencia privada y en las huellas que fue dejando su sistema de normas, puede advertirse que el conjunto institucional privado se desarrolló en torno a la red de vínculos establecidos con el gobierno central,

particularmente con el poder ejecutivo de la nación; de cuya esfera emanaron los acuerdos y decretos que cristalizan los arreglos institucionales que dieron sustento a la participación privada. Por su importancia, ese conjunto de relaciones proyectó hacia todo el país una concepción determinada de la participación filantrópica que incidió en las formas asumidas por la asistencia en las entidades federativas. En el estado de México, el orden normativo de la asistencia privada es, como en el resto del país, un reflejo del modelo asistencial de la federación. Sin embargo, sus puntos de articulación distintos, la importancia de sus instituciones y la relevancia que la entidad tiene en el panorama nacional, requieren de precisar algunas particularidades de su sistema asistencial y de la forma en que se fueron construyendo sus ordenamientos jurídicos propios.

5.2.1 El proceso de separación de la beneficencia pública y privada

La emergencia de un ámbito propio de la asistencia privada en el estado de México, al igual que en el resto del país, encuentra su origen en los procesos de separación de la Iglesia y el Estado que tuvieron lugar durante la Reforma. Al respecto, hay que recordar que el estado de México era en ese tiempo la entidad más grande e importante del país, y que en su territorio se gestaban muchas de las iniciativas que guiaban la conducción política de la nación.²⁴⁵ Así, anticipándose a las Leyes de Reforma, se expidió en 1827, por mandato de Lorenzo de Zavala el decreto por el cual los bienes y fincas de los hospicios de los misioneros de las Filipinas de Texcoco y Toluca, y el hospicio de los misioneros de Asia, pasaban a poder del Estado. La trascendencia de estas medidas estriba en que marcaron el principio del largo proceso de secularización que separó a la Iglesia del Estado y establecieron también el marco de derecho para la actuación de los agentes privados. En este último aspecto son notables las aportaciones al

²⁴⁵ El estado de México, afirma Gerald McGowan, nació en 1824 como la más importante de las entidades federativas, por dimensión territorial, su ubicación al centro del país, su mayor población y la concentración de buena parte de las más ricas haciendas, generador de una riqueza excesiva fue percibido como centralizador. Entre 1824 y 1871 el estado perdió 86,466 kilómetros cuadrados de sus 107,609 originales y perdió además una población superior a los 930 mil habitantes (McGowan, 1999:77).

marco jurídico estatal y nacional de José María Luis Mora, un distinguido liberal que creía que debían preservarse las libertades individuales y limitarse la autoridad del gobierno, señalando que el Estado no debía asumir un papel que interfiriese con la propiedad y las libertades privadas y menos aún pensar que debía ser el único que se ocupase de atender a los pobres (Mora, 1836/1950).²⁴⁶

La relación entre el gobierno estatal y los grupos privados durante esta etapa, en lo que concierne a la beneficencia, estuvo íntimamente ligada al conflicto con la Iglesia Católica, porque el clero no renunció fácilmente al control de las organizaciones benéficas y algunas de ellas adquirieron un tono antigobierno; no obstante, interesa destacar aquí el principio de la constitución de un sentido diferente de lo privado como un ejercicio libre y, en una incipiente medida, como una prerrogativa de derechos de participación ciudadanos y no sólo de las virtudes morales. En ese marco, la beneficencia se mantuvo más ligada a la caridad que a la filantropía y estaba todavía muy lejos de expresarse como alguna concepción de derechos de bienestar para todos. La beneficencia privada se distinguía principalmente por su posición frente a las intenciones secularizadoras del Estado.

5.2.2 La legitimación institucional de la beneficencia privada

El ámbito propio de la beneficencia privada en el estado de México es formalmente constituido mediante la Ley de Beneficencia Privada promulgada 8 de junio de 1912, conforme a ese ordenamiento se instaló formalmente la Junta de Beneficencia Privada del Estado de México y se establecieron los principios que habían de regir la constitución de las instituciones de beneficencia, fundaciones y asociaciones hasta 1936.²⁴⁷ En la perspectiva que legitima esta ley, la beneficencia privada refiere a un “conjunto de servicios creados gratuitamente y

²⁴⁶ José María Luis Mora, diputado de la Legislatura Constituyente del Estado de México, es reconocido como el principal inspirador de la primera Constitución Política de esta entidad.

²⁴⁷ Decreto Número 43, aprobado el 5 de junio de 1912 y publicado el 8 de junio del mismo año. Congreso del Estado Libre y Soberano de México (Ley de Beneficencia Privada para el Estado de México, 1912).

sostenidos por la iniciativa particular, y destinados a fines de caridad, a difundir la enseñanza o educación, o a fomentar el cultivo de las letras y las artes". Los actos de beneficencia podían ser permanentes o temporales, según los bienes se destinaran a perpetuidad (el caso de las fundaciones) o transitorios (el caso de las asociaciones). La ley exceptuaba a fundaciones y asociaciones: I) del pago de todo impuesto directo establecido o que pudiese ser establecido por el Estado; II) de toda contribución predial, municipal o de cualquier otra especie; III) del impuesto por translación de dominio, sea que adquieran o enajenen; IV) de los impuestos sobre herencias, legados y donaciones; V) del impuesto de registro, en todos sus documentos que deban inscribirse. Siguiendo el modelo federal se prescribía igualmente, que al autorizarse una institución de beneficencia, el ejecutivo del Estado dictaría los acuerdos conducentes para suspender el cobro de los impuestos.²⁴⁸

Las prescripciones que legitiman y ordenan la asistencia privada en la entidad dejan ver la inserción, en el orden rector de la sociedad, de individuos y grupos que para realizar actos de beneficencia son sujetos de derechos y obligaciones; así, mediante esas reglas que regulan las relaciones de ayuda, fijan la idea de que tanto el gobierno como la sociedad consideran necesaria e intrínsecamente buena esa labor; por lo que se les conceden prerrogativas fiscales y se previene la vigilancia de dichos actos, para evitar el mal uso de dichas prerrogativas. Para ello se crea un órgano ex profeso que los supervise: la Junta de Beneficencia Privada. Esas son las premisas que marcan las relaciones entre el gobierno y los particulares, en las que está imbuida una serie de nociones sobre la honorabilidad y los sentimientos filantrópicos de quienes fundan y administran las instituciones.

La visión que dio sustento a la beneficencia privada en esta etapa fue distinta de la correspondiente a la del liberalismo de la Reforma; porque el reconocimiento del Estado fue dirigido a grupos específicos, entre los que se buscaba el respaldo a la legitimidad del gobierno, dejando al margen la pugna con la Iglesia con la cual

²⁴⁸ Capítulo séptimo, artículo 55º (Ley de Beneficencia Privada para el Estado de México, 1912).

también se buscaba conciliar. El cambio en la concepción de lo privado se advierte también en los nexos de la participación social con un conjunto de bienes y servicios que se ofrecían a la sociedad, orientados por fines altruistas, sin intención aparente de lucro, en función de cuya intencionalidad, quienes las realizan demandaban ciertas libertades y reconocimientos. En ese contexto, es posible mirar la nueva orientación como un desplazamiento hacia el reconocimiento de lo privado con un sentido más laico e independiente, que más que ampliar los servicios asistenciales para los pobres, brindó a algunos grupos vinculados con la clase gobernante la oportunidad de participar, recibiendo como recompensa prestigio y privilegios.

Resulta indispensable mencionar que en la configuración sustantiva del modelo asistencial privado, el papel del gobierno se restringía a cuidar que se cumpliera fiel y exactamente la voluntad de los fundadores y que se concedía a éstos todo el derecho de imponer las condiciones para la realización de los fines institucionales: determinar la clase de personas a quienes atender, designar el culto o creencia a seguir en los establecimientos creados, e incluso imponer todo tipo de condiciones para la prestación de los servicios que no fuesen contrarias a la moral o al derecho público. El interés del gobierno en difundir esta labor puede asumirse del hecho de haber sido ordenada la impresión de dos mil folletos de la ley, cantidad que parece elevada para un momento en el cual la entidad contaba con muy pocas instituciones de asistencia pública y privada (Archivo Histórico del Estado de México, exp. 8, foja 18). Las instituciones de beneficencia más importantes de la entidad eran La Escuela de Artes y Oficios para Varones, el Hospital de Maternidad e Infancia, fundado por la Señora Cardoso de Villada, y la Escuela Normal de Profesoras y de Artes y Oficios para Señoritas. Una vez promulgada la Ley de Beneficencia Privada y puesta en operación la Junta respectiva, se hace mención de las fundaciones: Joaquín Rodríguez, José de la Canal e Ignacio Torres y Adalid.²⁴⁹

²⁴⁹ El desarrollo de las instituciones de beneficencia en el estado de México es abordado con mayor detalle en el capítulo IV de esta tesis.

La distancia histórica no permite reconstruir cabalmente el tono de las relaciones que privaban entre el gobierno del estado y los particulares, pero sí deja ver que las medidas iban dirigidas a un sector al que eran atribuidas virtudes personales y sociales, que el gobierno estaba interesado en reconocer. La pertenencia a las élites de quienes participan y administran la beneficencia se infiere de las prescripciones de la propia ley y de los testimonios documentados sobre las actividades de la Junta, en el primer caso se establece que podían ser patronos, los fundadores, los herederos o sucesores, de lo que se infiere que poseían bienes; también podían ser patronos, personas e instituciones que desempeñasen funciones públicas, así como las corporaciones legalmente constituidas. En el segundo caso se documenta que entre 1912 y 1924 la Junta de Beneficencia Privada estuvo administrada por ciudadanos honorables: médicos, abogados y otros profesionales y ciudadanos distinguidos de la ciudad de Toluca.²⁵⁰

5.2.3 Fractura y discontinuidad en el orden asistencial: la ausencia de reglas

En concordancia con las medidas adoptadas por el gobierno en el ámbito nacional, en 1936 el gobernador Eucario López promulgó una nueva Ley de Beneficencia Privada para el Estado de México, la que establecía la vigilancia del Estado en las instituciones de beneficencia sobre los aspectos legales y de inspección del orden y la buena prestación de los servicios; así como la supervisión de la contabilidad y el manejo de sus fondos y capitales. La ley consideraba instituciones de beneficencia privada a aquellas con capacidad de poseer un patrimonio propio, que tuviesen fines de utilidad pública, fuesen no lucrativas y hubiesen sido reconocidas por el Estado como auxiliares de la

²⁵⁰ En 1912 conformaron la Junta de Beneficencia Privada del Estado de México el doctor Juan Rodríguez, el licenciado Carlos A. Vélez, el señor Alejandro Pliego y el farmacéutico Rafael Araujo; hacia 1918 por renuncia de algunos de los miembros propietarios se integraron a la Junta el señor Manuel Campos Mena, Rodolfo Argüelles, Esteban Uribe y Rafael M. Hidalgo a quienes otras fuentes reconocen como toluceses distinguidos (Archivo Histórico del Estado de México, 1912-1924).

administración pública; precisando que estarían sujetas al control y la vigilancia del mismo (Ley de Beneficencia Privada, 1936).

Ese reordenamiento, a través del cual se hacía expresa una intención de intervención, e incluso una facultad de ejercer sanciones sobre los actos de la beneficencia privada, representó un giro en la relación entre el Estado y el sector asistencial privado; relación que adquirió connotaciones claras de imposición y control sobre las instituciones. La vigilancia que el Estado pretendió imponer a la asistencia privada, tenía su base en la idea de que habían existido prácticas viciosas en los patronatos y que debía garantizarse que brindaran un verdadero servicio público y evitar que se dilapidaran los fondos de las instituciones. Estas prescripciones no llegaron a concretarse en una organización administrativa que permitiese su aplicación; la Junta de Beneficencia Privada prevista para la vigilancia, no llegó a constituirse con los elementos requeridos para su operación.²⁵¹ Continuó funcionando muy limitadamente y con apego al modelo de 1912 hasta 1950, pasando a ser letra muerta que dejó en entredicho el poder interventor del Estado.²⁵²

De ese modo, las instituciones de asistencia privada en el estado de México operaron prácticamente sin reglamentación, desde 1936 y hasta el principio de los años noventa; cuando nuevas leyes fiscales y el surgimiento de numerosas instituciones asistenciales hicieron patente la necesidad de establecer un nuevo orden que puntualizara las cambiadas relaciones entre el Estado y los particulares que se ocupaban de la esfera asistencial. En el vacío que generó la ausencia de un marco legal de reconocimiento a las acciones privadas, algunos particulares

²⁵¹ Parte de la explicación para la inoperatividad del esquema de vigilancia previsto por la ley pudo haber estado en la necesidad de crear estructuras administrativas que operaran los procedimientos, lo cual era costoso y podía no justificarse en función del número de instituciones.

²⁵² El funcionamiento limitado de la Junta y la falta de instrumentación administrativa de las medidas previstas por la Ley son inferidas del hecho de que entre 1936 y 1942, la Junta continuó integrada por tres o cuatro ciudadanos distinguidos nombrados por el Ejecutivo Estatal, que atendían las necesidades de las escasas fundaciones y personas privadas que solicitaban descuentos y exenciones por apoyos brindados a la beneficencia pública. Documentación revisada en los expedientes del rubro Beneficencia Privada, Sección Salubridad y Asistencia (Archivo Histórico del Estado de México, 1936-1942).

registraron sus instituciones ante la Junta del Distrito Federal. Es probable también que el gobierno reconociese de manera directa y sin ninguna intermediación a algunas instituciones y que les otorgase en forma discrecional las exenciones fiscales.²⁵³ La discrecionalidad se corrobora, porque algunos testimonios acreditan que se acudía directamente a los gobernadores para obtener donativos, al igual que apoyos para deducibilidad y exenciones fiscales. Por otra parte, la Dirección de Hacienda del gobierno estatal acreditó hasta 1975, a un representante de la función pública, que actuaba representando los intereses del Estado, en el caso de legados y herencias destinadas a beneficiar a los pobres.

Al final de la década de los ochenta, las medidas de ajuste estructural dirigidas a enfrentar la crisis económica y de legitimidad que vivía el gobierno, dieron paso a diversas formas de movilización popular, que a través de grupos organizados hacía frente al incremento de los problemas sociales; tales movilizaciones constituyeron una probable influencia en plantear un panorama diferente para la asistencia privada.

5.2.4 El regreso al orden jurídico

En el estado de México, la convicción del gobierno sobre la necesidad de incorporar a los particulares en la atención de las demandas sociales, así como la irrupción de numerosos grupos y asociaciones de civiles en la vida social y política crearon condiciones favorables para el establecimiento de un nuevo orden jurídico en materia de asistencia privada; se abatieron entonces algunos de los obstáculos que existían para una mayor presencia de grupos y organizaciones de la sociedad civil.

²⁵³ Existen algunos registros del funcionamiento de la Junta todavía en 1950, que acreditan que la Junta operaba efectuando préstamos sobre hipotecas y que a través de los réditos de esos capitales se canalizaban algunos apoyos a instituciones asistenciales privadas.

El marco legislativo que aglutina esa serie de movimientos y demandas se reconstituyó, primero, a través de la expedición, en 1986, de la Ley de Asistencia Social del Estado de México, que establecería las bases para la descentralización y modernización de los servicios y; posteriormente, con la expedición en 1992 de una Ley de Asistencia Privada del Estado de México. Esta legislación vino a llenar el vacío dejado por la legislación inconclusa de 1936, e implicó el reconocimiento a cambios sustanciales que se habían dado en la relación entre el Estado y los particulares, en especial en lo concerniente a la vigilancia sobre las instituciones (Ley de Asistencia Privada del Estado de México, 1992).

Un punto de la mayor relevancia estriba en que en esa nueva ley se concibió la intervención de los particulares en términos de asistencia y no de caridad; dicha intervención fue contemplada como acciones encaminadas a promover el desarrollo integral y la protección de las personas en estado de necesidad o desventaja. Esto significó, de algún modo, que la acción de los grupos privados fuese asumida como una contribución al desarrollo en un sentido más amplio que la ayuda caritativa que se menciona en las leyes anteriores; el gobierno por su parte, asumía la responsabilidad no solamente de regular, sino de promover, apoyar y tutelar los intereses de las instituciones.²⁵⁴

Entre las diferencias se destaca también que el papel que se confirió a la Junta, no fue solamente la defensa de los bienes de las instituciones, sino el fomento, apoyo y cuidado de ellas, y que esta dependencia pudiese por sí misma autorizar la creación, modificación, fusión o extinción de las instituciones; prerrogativas, sobre todo las de autorizar nuevas instituciones, que hasta entonces solamente correspondían al Ejecutivo Estatal. Otra distinción significativa se establece en el hecho de que por primera vez aparece entre las funciones de la Junta proteger los intereses de los beneficiarios de los servicios de asistencia social. En estas y otras disposiciones de la Ley, la Junta aparece más como un organismo asesor y de

²⁵⁴ La Ley de Beneficencia Privada de 1936, que es el antecedente inmediato, se refiere todavía a obras caritativas realizadas por particulares; la Ley de 1992 incorpora el concepto más amplio de protección social.

apoyo, al que se encomienda cuidar los intereses de la asistencia privada, que como instrumento de inspección y control. En cierta forma la Junta asume un carácter de intermediación entre el gobierno y las instituciones, al representar los intereses de las instituciones.

Una vez establecida, la Junta de Asistencia Privada prevista por esta legislación inició la ardua labor de convencer de la conveniencia de su registro a las instituciones que ya se encontraban en operación en el territorio del estado; y conquistó gradualmente aceptación entre los particulares, en especial, porque se había convertido en el medio de que las instituciones tuviesen acceso a los beneficios fiscales.

En el marco de los avances registrados en la entidad por construir una relación diferente, tuvieron resonancia las voces de las instituciones y de las organizaciones que demandaban mayor autonomía, al igual que apoyos más significativos del gobierno; de manera paralela, se dejaba sentir la influencia de las organizaciones civiles que en el ámbito nacional creaban una corriente muy favorable para ampliar y flexibilizar los esquemas de la relación entre el gobierno y la sociedad civil, aspectos que en su conjunto impulsaron una nueva reforma al marco jurídico de la asistencia privada en el estado de México.

5.2.5 Las nuevas relaciones del arreglo institucional

La Ley vigente de instituciones de asistencia privada del estado de México se aprobó en mayo de 2001. En ella se resalta la necesidad de establecer un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad civil en un marco de regulación jurídica capaz de permitir y estimular la participación de los particulares en acciones de beneficio social, ofreciéndoles certidumbre y seguridad jurídica (Ley de Instituciones de Asistencia Privada, 2001).

De conformidad con los preceptos de esa Ley, las instituciones de asistencia privada pueden constituirse como fundaciones o como asociaciones; ambas se constituyen con la aportación de bienes de propiedad particular o donaciones suficientes para la realización de su objeto. La diferencia está en que, en el caso de las asociaciones, se contempla su sostenimiento con cuotas periódicas o actividades de sus asociados. Cabe señalar que los estatutos de constitución de las IAP examinadas en este estudio, no hacen mención de esas diferencias, quizás porque las fundaciones han ido desapareciendo y han prevalecido las asociaciones sostenidas por la actividad de los socios.

Una diferencia sustantiva entre la ley vigente y la de 1992, estriba en que se tiene una definición más clara de los apoyos que el Estado se compromete a otorgar a los particulares en términos de estímulos subsidios y privilegios fiscales (Ley de Instituciones de Asistencia Privada, 2001: Artículo 7º). Otro de los aspectos favorable a las instituciones es que se las faculta para celebrar contratos con el gobierno y con los organismos del sector paraestatal, lo que abre la posibilidad de canalizar recursos públicos a las instituciones asistenciales e incluso de ofrecer servicios asistenciales mediante los contratos que pudiesen ser establecidos.

“Las instituciones gozarán de las exenciones, estímulos, subsidios y prerrogativas fiscales y administrativas que establezcan las leyes, debiendo expedir los recibos correspondientes por las cantidades recibidas por concepto de donativos, los cuales podrán ser deducibles de impuestos en términos de la Ley de la materia.

Las autoridades del Estado de México de manera expedita otorgaran los permisos, autorizaciones o licencias que las Instituciones requieran para el cumplimiento de sus fines.

Las Instituciones podrán celebrar contratos con el Estado y organismos del sector paraestatal del Estado de México.” (Ley de Instituciones de Asistencia Privada, 2001: Artículo 7º).

Otro de los aspectos significativos de la nueva relación es, para el caso del estado de México, que la Junta de Asistencia Privada hubiese pasado de ser un organismo desconcentrado del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia como lo asentaba la Ley de 1992, a ser un organismo descentralizado del Gobierno del Estado de México. Esta prescripción tiene varias repercusiones: otorgar a la Junta un *status* y jerarquía mayor entre los organismos públicos, establecer un esquema de relaciones más horizontal entre los particulares y el gobierno, ampliar las posibilidades de diálogo entre ambos, y fortalecer la organización dotándola de personalidad jurídica y patrimonio propios.

La nueva relación también se advierte en la mayor apertura para el nombramiento del presidente de la Junta, nombramiento que en la legislación previa estaba establecido como una facultad reservada al gobernador del estado, y que en el nuevo ordenamiento se precisa que deberá ser seleccionado de una terna propuesta por las instituciones. Estos cambios abren la posibilidad de que las instituciones puedan gozar de una mayor autonomía para organizarse y de flexibilizar su control, respondiendo de mejor manera a las necesidades que demanda su regulación. La representatividad de los vocales que participan por las instituciones se fortaleció con un número mayor que el de los representantes gubernamentales, se procuró –a través de vocalías por sectores de instituciones– que los rubros mayores de la actividad asistencial tuviesen oportunidad de participación, y se estableció también la elección de los vocales representantes institucionales en asamblea de las instituciones registradas.²⁵⁵

²⁵⁵ El cambio en la representatividad de las instituciones en la Junta puede seguirse si se observa que en 1912 y 1936, los integrantes de esta dependencia eran personas honorables designadas por el Ejecutivo, en 1992 se integraban representantes de las instituciones, presididos por un presidente y un secretario nombrados por el gobernador; en la legislación actual se integra de manera mixta con representantes del sector público estatal y representantes de las instituciones, con mayor número de miembros para estos últimos, y un presidente propuesto por las instituciones.

La legislación vigente refleja asimismo una orientación importante hacia la flexibilización del control del gobierno, ya que prescribe sus responsabilidades en términos de ser un aval para que las IAP puedan operar.²⁵⁶ Resultan ilustrativas de las intenciones del gobierno las palabras del gobernador Arturo Montiel al presentar la Ley: “[...] Esta ley nos permite impulsar y apoyar con toda determinación a las instituciones de asistencia privada al reconocer su capacidad de autogestión y al ofrecer seguridad jurídica al patrimonio y destino de su esfuerzo. El gobierno no debe nunca inhibir el dinamismo que se gesta en la sociedad con la errónea pretensión de tutelar la participación social, estas instituciones han demostrado una gran madurez, un gran altruismo; el gobierno las seguirá apoyando con toda determinación [...]” (Montiel, 2001).²⁵⁷

Los cambios en las leyes que norman la asistencia privada en esta entidad federativa aportan evidencia de la transformación en las relaciones entre el Estado y las organizaciones, dejan constancia del interés del gobierno porque los particulares se incorporen a las tareas sociales y recogen las demandas de éstos por una mayor flexibilidad en las acciones de vigilancia y criterios claros de apoyo a la función que realizan. Asimismo, se vierte en estos ordenamientos la visión de la atención a los problemas sociales como una responsabilidad compartida.

En los arreglos institucionales que articulan el marco jurídico vigente para la asistencia privada en el estado de México es conveniente destacar que, aparentemente, entre 1936 y 1992, lapso en el que se puede decir que se presenta un vacío legal y formal en las reglas que norman la acción institucional, las escasas instituciones que existían continuaron operando; ese funcionamiento marginal nos conduce a traer de nuevo a cuenta la importancia de las reglas

²⁵⁶ En este sentido pueden ser interpretadas las obligaciones y atribuciones de la Junta de: “[...] Promover ante las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos fiscales, a favor de las instituciones, sin perjuicio de que las instituciones lo soliciten directamente [...] facilitar a las instituciones el acceso a los apoyos internacionales, técnicos y económicos en materia de asistencia privada [...] apoyar a las instituciones en la administración de sus bienes” (Ley de Instituciones de Asistencia Privada, 2001: Artículo 7º).

²⁵⁷ Mensaje del gobernador Arturo Montiel Rojas en el acto de presentación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Palacio de Gobierno 30 de Octubre de 2001.

informales, porque se puede entonces suponer que, no habiéndose modificado las nociones tradicionales sobre las instituciones, éstas siguieron ocupando un lugar en la sociedad y continuaron su relación con el gobierno sobre la base de los patrones establecidos desde principios de siglo.

La asistencia privada no representó entonces un papel relevante, ni en los esfuerzos para atender la pobreza, ni en las necesidades gubernamentales de establecer consensos con los grupos privados dedicados a la filantropía. En los años noventa, la corriente reformista parece provenir del centro del país impulsada por el debate nacional y la significación que fueron alcanzando las demandas de participación de las organizaciones civiles, entre ellas las asistenciales. Desde principios de esa década es notable la disposición del gobierno estatal para establecer condiciones de apertura y flexibilización que incentiven una mayor participación de los particulares.

El estado de México no es, en las circunstancias mencionadas, un caso aislado de vacío legal en la regulación asistencial; es más bien un ejemplo de lo que acontecía en el país en términos de relaciones e intenciones de regular y fortalecer la participación de los particulares en la asistencia. Se puede decir, con certeza, que hasta principios de la década de los noventa, las instituciones asistenciales en las entidades federativas no contaron con un marco normativo que regulara su participación y dejaron en operación los arreglos institucionales del Porfiriato. Alternativamente, a lo largo del territorio nacional asumieron la figura legal de asociaciones civiles que les permitía funcionar con algunas prerrogativas, sin la regulación y la rendición de cuentas a alguna autoridad gubernamental. Esa opción favoreció que no existiera un registro formal de quienes se dedicaban a la asistencia y redujo también los apoyos que el gobierno pudiera brindarles. En suma, en el país el vacío legal no fue objeto de demandas porque el marco de prerrogativas se transfirió con facilidad a las asociaciones civiles.

5.3 El resurgimiento de las instituciones de asistencia privada

Del examen inicial realizado en los primeros apartados de este capítulo, sobre el surgimiento de las instituciones asistenciales en el estado de México, se desprende la percepción de que la participación de los particulares en la asistencia hasta finales de los años ochenta había sido escasa y no reglamentada; pues si bien se contaba con una o dos instituciones que funcionaban desde finales años cuarenta, y habían surgido otras más con presencia en la zona urbana de los valles de México y Toluca en las décadas posteriores, en su mayoría eran instituciones pequeñas, de frágil infraestructura y mínima organización administrativa.²⁵⁸ Fue al comenzar los años noventa cuando empezó a notarse un nuevo desarrollo del sector, a través del establecimiento en el territorio estatal de algunas nuevas instituciones de asistencia que recibían fondos nacionales y de otras que tenían financiamiento internacional; entre ellas se pueden mencionar la Asociación Gilberto, Cáritas, Villa de los Niños A.C., y la Universidad Anáhuac, que son instituciones que desarrollan trabajo asistencial con redes de cooperación muy extendidas.

Una probable explicación de la nueva emergencia de este tipo de instituciones asistenciales estaría en la confluencia de un conjunto de condiciones favorables en el que coinciden: la intención del gobierno federal, estatal y de algunos gobiernos municipales por promover una mayor participación de los particulares; el interés de algunos grupos privados por participar, y el reconocimiento a las condiciones de marginación y pobreza en que vivían los habitantes de la entidad.

²⁵⁸ Entre las instituciones de asistencia privada fundadas antes de 1950 y que aún funcionan se encuentra el Centro de Rehabilitación Delfina Espinosa Ramírez, dedicado a atender enfermos de la tiroides, con parálisis cerebral o con retraso psicomotor, que fue fundado en 1948; y la Delegación de la Cruz Roja Mexicana constituida en 1914. Entre las instituciones registradas de asistencia privada que funcionan actualmente se encuentran la Asociación de Beneficencia Privada para Auxilio a los Ancianos, fundada en 1969; Ayudante al Niño, fundada en 1969; Aldeas Infantiles y Juveniles de México, SOS, fundada en 1970; y el Patronato de San Vicente del Valle, constituido en 1978.

En ese conjunto de condiciones ocupa un lugar importante la expedición en esta entidad federativa en 1992, de una nueva ley de asistencia privada, y el reestablecimiento en el mismo año de la Junta de Asistencia Privada del Estado de México como un medio para estimular y ordenar la participación de los particulares en la asistencia.

El análisis de los datos de fundación de las instituciones de asistencia privada que funcionaban hasta el año 2002 en el territorio del estado de México, nos permite saber que, definitivamente, la etapa de mayor incremento de las instituciones asistenciales en el territorio mexiquense corresponde a la década de los noventa, 86% de las instituciones registradas por la Junta hasta el año de 2002 fueron fundadas en ese periodo. Este crecimiento obedeció, como se dijo antes, a una combinación de intereses y movimientos sociales, a los que habría que sumar el hecho de que las instituciones se constituyen formalmente para tener la posibilidad de obtener –conforme a lo prescrito por la nueva legislación– la autorización de la Junta para su registro como personas morales autorizadas para recibir donativos y expedir recibos deducibles de impuestos²⁵⁹ (véase la gráfica 4, Anexo 2).

En síntesis, se puede afirmar que durante los años noventa vuelve a configurarse una coyuntura favorable para una recomposición de la asistencia privada, en la que están presentes: la intencionalidad del gobierno de establecer nuevas relaciones con la sociedad civil que mejoren la gobernabilidad; el reconocimiento de la imposibilidad de atender desde el gobierno las urgentes necesidades sociales; las demandas de participación de grupos de la sociedad civil, y el interés de algunos grupos por tener parte activa en las políticas públicas. Elementos que en su conjunto revitalizan las concepciones sobre el papel de la sociedad civil ante el bienestar de la población y dan nuevo impulso a la asistencia.

²⁵⁹ La discrepancia entre el número de instituciones (171) que operaban en 2002 y las 169 que concentra la gráfica, obedece a que dos instituciones no reportaron el año de su fundación.

5.4 Tipos de instituciones de asistencia privada en el estado de México

En el caso de las instituciones de asistencia privada en el estado de México, los servicios que ofrecen no difieren mucho de los tipos asistenciales tradicionales: albergues para pobres desamparados, atención a necesidades alimentarias, servicios de salud, servicios educativos, rehabilitación y atención a discapacitados, entre otros que integran el conjunto institucional. Los criterios de clasificación de las instituciones que se emplean actualmente son diversos y se han visto influidos por la naturaleza del trabajo de quienes registran y utilizan la información disponible. De ese modo, el Sistema de Información para el registro de Organizaciones, SISPRO, establecido por el gobierno de la entidad, en el año de 2002, utiliza criterios nominales que tienen que ver más con las formas de vinculación de sus asociados y las registra como uniones, federaciones, bloques, coaliciones, alianzas o asociaciones religiosas. El Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI, las clasifica por la actividad económica o el producto que generan; ambos registros se refieren al espectro más amplio de las organizaciones civiles, dentro de las cuales son incluidas las asistenciales. Por lo que corresponde específicamente a las IAP mexiquenses: el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM), que es el organismo que mayormente se involucra con su función; utiliza criterios mixtos de clasificación que combinan la actividad económica con el tipo de usuario de los servicios, la clasificación de esta dependencia es la que emplea la Junta de asistencia Privada (esos criterios pueden apreciarse en las gráficas 6 y 7 del Anexo 2).

Como puede inferirse de lo comentado anteriormente, la clasificación de las IAP mexiquenses obedece a criterios pragmáticos; sin embargo, se puede decir que la clasificación de SISPRO está más orientada por la forma de participación política, mientras la del DIFEM y la de la Junta de Asistencia Privada tienen más que ver con el tipo de usuario, que con el tipo de servicio o producto que se genera. En

ese contexto, para los propósitos de vincular el análisis de las instituciones de asistencia privada con otros indicadores sociodemográficos, se determinó adoptar una clasificación orientada por el tipo de actividad que realizan las instituciones de asistencia privada. Los tipos identificados fueron: adopciones, asistencia a adultos mayores, casas hogar y albergues, servicios de educación especial, servicios educativos, asistencia a comunidades, asistencia alimentaria, asistencia integral, asistencia a discapacitados, atención a la fármaco-dependencia y, servicios de salud. En esta selección el propósito fue evitar los rubros genéricos como desamparados o población en general.²⁶⁰ Con esos elementos, fue posible identificar que, en el conjunto institucional de la asistencia privada, predominan las instituciones que brindan asistencia combinando una o más actividades de ayuda, identificadas en el análisis como de asistencia integral;²⁶¹ después las que se dedican a la educación, a la salud y a brindar atención a la población discapacitada y que son escasas las que se orientan hacia actividades que tengan sustento en proyectos económicos o produzcan bienes de consumo (véase la gráfica 7, Anexo 2).

5.5 El tipo de beneficiarios de las instituciones

Una de las características que establece diferencias entre los sistemas de protección social es el tipo de población que atienden: la asistencia delimita su ámbito al dirigir sus prestaciones hacia los sectores de población en pobreza extrema y a la población vulnerable que no está protegida por otros sistemas de seguridad social; con esa orientación, la concepción de vulnerabilidad resulta muy importante como un criterio de selectividad entre el universo de la pobreza. En ese sentido, la vulnerabilidad está relacionada con la mayor posibilidad de riesgo; una

²⁶⁰ La clasificación de las instituciones utilizada por el DIFEM y por la JAP es similar a la que se considera en este estudio y no fueron empleadas para agrupar la información porque contemplan la denominación niños abandonados en lugar de casas hogar y porque utilizan los servicios a la comunidad como un rubro muy amplio y propicio a confusiones.

²⁶¹ No obstante que el término de asistencia integral conlleva la idea de una ayuda que comprendería varios o todos los aspectos de las necesidades de la población atendida —que no es el caso de las instituciones examinadas— se mantuvo en el análisis por ser el que emplea la JAP.

persona vulnerable es aquella que tiene mayor probabilidad de ser lastimada o dañada por factores de origen externo. La vulnerabilidad total implica la ausencia absoluta de defensas o protecciones y está marcada negativamente al decir de Castel (1997) como un conjunto de males o debilidades que abruman a los pobres y les impiden trabajar y ser independientes; Para Castel la vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad (Castel, 1997: 15). La noción negativa y restrictiva de la vulnerabilidad –presumiblemente asumida por las IAP– se opone a la vulnerabilidad entendida como un conjunto de características no idiosincrásicas que generan debilidad, desventajas o problemas para el desempeño de los actores, (sean éstos personas, hogares o comunidades) (Rodríguez, 2001: 18). Esta última definición es una concepción menos excluyente entre la población potencialmente demandante de la asistencia.²⁶²

Para el estudio de las instituciones asistenciales, resulta crucial identificar a la población atendida y precisar el tipo de servicio que ofrecen. El primer rubro nos acerca a la diferenciación entre los sectores de población que demanda algún tipo de protección social y aquellos que son objeto de la asistencia privada, y el segundo a la naturaleza de las prestaciones asistenciales que brindan las instituciones. En el caso de las instituciones asistenciales privadas que funcionan actualmente en la entidad mexiquense, los datos disponibles indican que están orientadas a la atención de la población en condición de vulnerabilidad extrema y que son establecimientos que no alcanzan algún nivel de especialización, en razón de no estar orientadas hacia la atención de tipos definidos de población, ya que la mayoría de ellas registra entre sus propósitos atender un espectro amplio de ‘población desamparada’.

²⁶² En las nociones sobre la vulnerabilidad referidas en este apartado se destaca el carácter de fragilidad o desprotección absoluta para los sectores de población así identificados, porque se considera que son los rasgos que caracterizan a los demandantes de la asistencia. En tales circunstancias no se incluyen aquí otras concepciones y dimensiones del concepto de vulnerabilidad, que pueden ser parte importante de la comprensión amplia del concepto.

Al respecto, son ilustrativos los rubros que emplean las instituciones para autodefinirse al momento de su constitución y registro como IAP, y en el tipo de servicio que se proponen ofrecer; por ejemplo, algunas instituciones que se conforman con el propósito de atender población desamparada encuentran dificultades para precisar su población objetivo; pues el rubro 'desamparados' puede ser interpretado como dirigido a la vulnerabilidad extrema: niños huérfanos, ancianos en situación de abandono, personas que suman a la condición de pobreza extrema, condiciones de enfermedad o de desprotección absoluta, y quizás también las de dependencia. Si bien todo eso cabe en el desamparo, el conjunto global de población que se encuadra bajo esa denominación, puede dar lugar a servicios que planteen dificultades para atender a los beneficiarios, de acuerdo con su edad o necesidades particulares; por otra parte, la denominación pareciera sacar a la luz la fuente de la compasión como la inspiradora de las acciones asistenciales. A pesar de la confusión que puede generar el uso del término, la atención a población desamparada es el rubro utilizado con más frecuencia en los documentos estatutarios de las IAP para definir el tipo de servicios que tienen la intención de brindar.

A su vez, las denominaciones genéricas: población en general y niños y jóvenes, no permiten discriminar entre sectores de población, tipos de vulnerabilidad o tipo de servicios, ya que en ellos pueden estar incluidos: discapacitados, farmacodependientes y otras categorías de población con necesidades asistenciales.

La gráfica 8 del Anexo 2 presenta el tipo de población atendida, indicada por las instituciones al momento de solicitar su registro como IAP. Los datos son un buen indicador de la elevada proporción de las instituciones cuyo registro no contempla, de inicio, una clara definición de su población objetivo: niños y jóvenes (20.47%), población desamparada (18.3%), población en general (24.56%); datos que suman un total de registros con esos rubros de 63.16%, correspondientes a instituciones que manejarían una población poco diferenciada en sus necesidades

y requerimientos asistenciales.²⁶³ Cabe señalar que esa condición limita las posibilidades de las instituciones de brindar a sus asistidos oportunidades de incorporarse a la vida productiva como se expresa en el discurso institucional, por las dificultades que entraña proporcionar servicios especializados a población tan indiferenciada. En ese sentido, se puede afirmar que cuando se constituyen, las instituciones parten de escasas probabilidades de armonizar sus medios con sus fines, lo que hace patente una debilidad institucional para el logro de objetivos concretos.

La reflexión sobre la población objetivo trae de nuevo a la discusión, la noción de vulnerabilidad empleada, ya que al parecer la percepción de la vulnerabilidad que es aplicada por las instituciones al definir su población objetivo, se encuentra más próxima a su entendimiento de la pobreza como una debilidad objetiva de los pobres para enfrentar la sobrevivencia cotidiana. Por esas razones, al considerar la indefinición de la población objetivo, por parte de las instituciones asistenciales, deben tenerse presentes otras repercusiones como es el caso de propiciar que las instituciones enuncien una tarea genérica, buena *per se*, pero que hace difícil el desarrollo de programas específicos y la medición de su logro con indicadores objetivos; por otra parte, se debe notar que, en los criterios utilizados por las IAP para identificar su población objetivo, subyacen nociones que contribuyen a reforzar la idea de que los pobres, que pueden y deben ser atendidos, son sólo aquellos que se encuentran en la zona extrema de la vulnerabilidad, con lo que aplican criterios excluyentes para brindar la ayuda.

Al examinar la forma en la que las instituciones de asistencia privada se agrupan y definen su población objetivo, es importante considerar también, no sólo la indefinición como problema, sino su universo de acción restringido frente a los sectores que son atendidos por la asistencia pública. En este sentido, cabe notar que mientras las IAP han limitado sus acciones asistenciales a las que son

²⁶³ Los datos provienen de los estatutos que cada una de las instituciones asistenciales que se constituyen formalmente como IAP, entregan a la JAP (JAP, estado de México, expedientes institucionales).

brindadas dentro de establecimientos y las han dirigido a la población más vulnerable, la asistencia pública, particularmente la que brinda el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, se ha diversificado y llegado a las comunidades al ofrecer prestaciones que pueden ser calificadas de ayuda externa, como la prevención para el problema de los menores en la calle, el programa de apoyo y orientación telefónica de joven a joven, los de prevención del alcoholismo y la farmacodependencia, la asistencia jurídica a la familia, y otros que evidencian no sólo la atención a segmentos más amplios de población vulnerable, sino que la asistencia pública llega a la calle y a las comunidades.²⁶⁴

5.6 La constitución y el registro legal de las instituciones asistenciales

En México la constitución de las organizaciones civiles, que son la parte sustantiva del sector de asistencia privada, está regulada por distintos ordenamientos: el Código Civil Federal, los códigos civiles de los estados, la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y por las leyes de asistencia privada de las entidades federativas.²⁶⁵ De acuerdo con la legislación relativa, son seis las figuras legales que pueden adoptar los ciudadanos que aspiran a constituir una organización para obtener personalidad jurídica: 1) asociaciones civiles (A.C.), 2) sociedades civiles (S.C.), 3) sociedades cooperativas (S.CO.), 4) instituciones de asistencia privada (IAP), 5) asociaciones políticas nacionales (A.P.N.), y 6) sociedades de solidaridad social (S.S.S).²⁶⁶

²⁶⁴ Los servicios asistenciales ofrecidos por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia comprenden programas como los huertos familiares, las cocinas populares, los desayunos escolares, la red móvil y otros que no están circunscritos a la permanencia de los usuarios en establecimientos asistenciales; adicionalmente, los gobiernos federal y estatal operan otros programas con orientación asistencial.

²⁶⁵ Debe notarse que estos ordenamientos regulan las formas asociativas y no las formas asistenciales; por esta razón son examinadas en un apartado distinto al del análisis de la normatividad asistencial. Adicionalmente, se estimó necesario realizar el examen de las formas constitutivas con los elementos aportados en el capítulo tercero.

²⁶⁶ Las normas para la operación de las sociedades cooperativas están contenidas en la Ley General de Sociedades Cooperativas, expedida el 3 de agosto de 1994; las asociaciones políticas nacionales se organizan de acuerdo con lo previsto por el COFIPE, publicado el 22 de noviembre

La mayoría de las agrupaciones de tipo asistencial privado consideran la constitución de su personalidad jurídica mediante las figuras de asociación civil (A.C.) y de instituciones de asistencia privada (IAP), reguladas por las leyes sobre la asistencia privada de la federación y de los estados, por el código civil federal y por los códigos civiles de las entidades federativas. Por esta razón, al examinar el marco de constitución y registro de las organizaciones asistenciales, no nos referiremos a las otras figuras asociadas con propósitos de agrupación distintos.

La figura jurídica de asociación civil, surgida en 1928 y vigente hasta la fecha, es la que ofrece mayores márgenes de libertad de acción para las asociaciones, debido a que las normas vigentes establecen que se constituyen por contrato entre sus miembros, que su asociación no debe ser enteramente transitoria, con fines lícitos, que no sean preponderantemente económicos (A.C.), o que siéndolo no constituyan especulación comercial (S.C.). Su campo de acción lo determinan sus propios estatutos, aprobados por una asamblea constitutiva, los que deben ser registrados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ante el Registro Público de la Propiedad para que sus contratos tengan efectos contra terceros. El registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les posibilita la condonación del impuesto sobre la renta por realizar actividades no lucrativas, así como la autorización para expedir recibos de donativos deducibles de impuestos. Fernando Pliego, en su reflexión sobre esta forma asociativa, destaca en la figura jurídica de asociación civil: “que la voluntad de los participantes a través de la asamblea de socios, es la instancia superior de decisión, sin intervención alguna de las autoridades políticas y judiciales, más que para validar el desarrollo de las actividades que no estuvieren expresamente prohibidas por la ley” (Pliego, 2003: 226).

de 1996; las de solidaridad social se regulan por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social promulgada el 27 de mayo de 1976.

Las IAP se encuentran más acotadas, pero cuentan con las ventajas de que su registro, además de otorgarles personalidad jurídica, las faculta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ser receptoras de donativos y para gozar de las franquicias que prescriben las leyes vigentes; de hecho, al registrarse como IAP las instituciones se acreditan como no lucrativas, lo que les da derecho a las prerrogativas fiscales mencionadas y a expedir recibos por donativos que puedan ser deducibles de impuestos.

Las normas legales que rigen a las instituciones de asistencia privada se encuentran contenidas en las leyes de asistencia privada de cada estado de la república en la Ley Nacional de Asistencia Social y para el caso de las sociedades civiles y asociaciones, en el Código Civil Federal y los códigos civiles de las entidades federativas. Dieciocho entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con una legislación específica sobre la asistencia privada y trece han constituido la Junta respectiva; en el resto de los estados, las normas que regulan la asistencia privada pueden encontrarse contenidas en los códigos civiles o en las leyes estatales de asistencia social.²⁶⁷ Es pertinente comentar, nuevamente, que la legislación relativa a la asistencia privada es muy reciente, las leyes específicas han sido promulgadas entre 1995 y 2001, lo que puede ser entendido como un proceso de cambio en marcha, que ha comenzado a tomar forma institucional.

En el caso particular del estado de México, el registro de las Instituciones de asistencia privada por la junta respectiva dio inicio en 1993, debido a que, desde los años cincuenta, la Junta no funcionaba y hubo un vacío legal y administrativo en el gobierno en esta materia. Hasta el año de 2002 se habían registrado como IAP, 171 instituciones que prestaban diversos servicios como fundaciones o asociaciones; si bien la Ley establece diferencias en la forma de constitución de

²⁶⁷ Las entidades federativas que cuentan con junta de asistencia privada son: Baja California, Campeche, Chihuahua, el estado de México, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y el Distrito Federal.

unas y otras, en términos de su registro ante el organismo responsable, en su operación no existían diferencias notables.²⁶⁸

Por lo que corresponde al número de asociaciones civiles que operan en el estado, las fuentes son muy variables. De acuerdo con las cifras registradas por el Centro Mexicano para la Filantropía, de 7075 organizaciones que había en el país en el año 2002, 323 correspondían al estado de México. De ellas, 40% tenía fines asistenciales. Otros estudios referidos expresamente al estado de México consideran que el número de organizaciones civiles en la entidad llegaría a 2,525, de las cuales 40.1 % estarían orientadas a la asistencia social (Tinoco, 1999). Finalmente, al inicio de 2004 se habla ya de más de tres mil organizaciones en el territorio de la entidad, la mayoría de ellas operando en situación de registro irregular.²⁶⁹ En esas condiciones no se cuenta con información confiable del tipo de constitución y registro de estas organizaciones, aun cuando es de suponer que muchas se encuentren registradas como asociaciones civiles.²⁷⁰ En el marco del análisis que se realiza sobre las IAP, el universo de las asociaciones civiles asistenciales constituye un referente importante para valorar la relevancia del conjunto de las IAP en el ámbito más amplio de las asociaciones privadas; en ese contexto, se estima pertinente referir la información disponible, no obstante sus imprecisiones. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que es un ámbito que ha venido operando sin ningún tipo de control gubernamental, por lo que su desarrollo resulta un punto de contraste a los esfuerzos que emprendidos por el gobierno para regularizar el registro de las asociaciones civiles privadas.

²⁶⁸ Los datos sobre el número de fundaciones o asociaciones entre las IAP, no son claros, porque los documentos estatutarios muchas veces refieren solamente la constitución de la institución y no aluden claramente a su forma legal como fundación o como asociación; sin embargo, la revisión de 152 expedientes que tienen una mención más clara indica que la mayor proporción (75%) se registra como asociación. Finalmente todas son registradas como IAP.

²⁶⁹ Declaraciones del licenciado Alfonso Naveda, titular de la Junta de Asistencia Privada, al diario *El Sol de Toluca* (*El Sol de Toluca*, 2 de marzo de 2004).

²⁷⁰ Las fuentes sobre el número de organizaciones que operan en el estado de México registran amplias variaciones, el porcentaje señalado para las de tipo asistencial se corrobora con un estudio muestral realizado por la Dirección de Desarrollo político del Gobierno del Estado de México (Dirección de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México, citado por Tinoco, 1999: 38).

5.7 Los fondos institucionales

Las instituciones de asistencia privada se distinguen de las públicas principalmente porque destinan fondos privados para desarrollar su tarea asistencial. De acuerdo con lo que expresa la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México: “Las instituciones de asistencia privada son personas morales con fines de interés público que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios y sin propósito de lucro” (Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, 2001). En tal virtud, desde el momento de su constitución las instituciones deben manifestar cuáles son los bienes y recursos privados que sustentarán el cumplimiento de su objeto social. En el caso de las fundaciones los bienes constitutivos destinados son la base para integrar el patrimonio de la institución, es decir, se trata de fondos económicos destinados a fines determinados. En el caso de las asociaciones, se entienden financiadas por las aportaciones de los asociados. En ambos casos a esas provisiones privadas se suman las aportaciones, donativos, herencias, legados, subsidios, productos y toda clase de ingresos que reciba la institución. Una condición esencial, prevista por la legislación, es que las instituciones no puedan redistribuir beneficios entre sus integrantes, condición que deriva de su carácter no lucrativo.

De conformidad con lo que las IAP mexiquenses declaran al momento de su constitución, su financiamiento previsiblemente será provisto por tres rubros principales: 1) las aportaciones en dinero o bienes que realicen sus asociados o fundadores, así como las que en el futuro se establezcan para ser parte de la asociación o fundación; 2) por los donativos o legados que otorguen a la fundación o asociación, tanto sus integrantes como la sociedad en general y por los derechos que les fueren transmitidos, y 3) por los ingresos que se deriven de las actividades que realicen en cumplimiento de su objeto social.

La provisión de recursos financieros de las instituciones asistenciales es un punto crucial para asegurar el cumplimiento de sus fines, su permanencia y la calidad de los servicios y prestaciones que pueden brindar; el origen de sus capitales define su carácter privado y la forma de aplicación su carácter no lucrativo, así como su credibilidad en términos de transparencia y rendición de cuentas.

El panorama que aporta la exploración de las instituciones de asistencia privada del estado de México muestra la escasez de los fondos privados destinados a la asistencia, la gráfica 9 del Anexo 2 muestra los datos de las instituciones que al momento de su constitución cuentan con algún fondo económico. Los indicadores precisan que de las 171 instituciones que operaban en 2002, 129 (75.44%) no registran bienes, ni recursos financieros, mientras que sólo 31 instituciones (18.13%) lo hacen; 11 instituciones más no proporcionan ninguna información al respecto. Es indispensable la aclaración que la falta de registro de fondos económicos no implica indefectiblemente no los posean; no obstante, la omisión sí deja establecido que, sin su registro, los fondos legalmente inexistentes, pueden ser destinados o no al objeto asistencial, lo que pone también en tela de duda su origen.

Por su parte, la aproximación a los bienes y recursos de las treinta y una instituciones que los registraron, nos permite conocer que sólo cuatro instituciones (2.3%) aportarían algún bien inmueble, casa o terreno (uno de estos inmuebles cedido en comodato); una institución registra aportación en bienes inmuebles y dinero (.5%), cuatro sólo bienes muebles (2.3%), una no registra el tipo de bienes, las 24 instituciones restantes (13.4%) se constituyen con base en aportaciones en dinero que van de 500 a 100 mil pesos. El rango de aportación es el que a continuación se menciona:²⁷¹

²⁷¹ La fuente de los datos son las solicitudes de registro ante la Junta de asistencia Privada del Estado de México, para las instituciones constituidas hasta noviembre de 2002 (Junta de Asistencia Privada del Estado de México, 2000-2002).

- Cinco instituciones se registran con mil pesos o menos, de capital inicial;
- seis instituciones se registran con un capital inicial de entre diez y cuarenta mil pesos;
- nueve instituciones se registran con cincuenta mil pesos, y
- cuatro instituciones se registran con cien mil pesos.

La información registrada nos advierte sobre una debilidad económica estructural de las instituciones, ya que solamente en uno de los casos, los bienes registrados aseguran el funcionamiento y la posible calidad en las prestaciones de una institución asistencial.²⁷² Asimismo, se infiere que las fundaciones, tal como están concebidas en los ordenamientos legales, son prácticamente inexistentes, en virtud de que ninguna institución inicia su operación con un patrimonio fundante que asegure su financiamiento. En esa apreciación se debe considerar que es a partir de la legislación de 2001 que en esta entidad federativa se prescribe un mínimo de 100 salarios mínimos vigentes, para poder constituir una IAP con la modalidad de asociación, y de mil salarios mínimos vigentes en la zona geográfica de su constitución con la modalidad de fundación.²⁷³ De cualquier manera que se mire los datos muestran que las instituciones no son sustentables y carecen de un patrimonio que asegure la continuidad de sus acciones y el cumplimiento de sus objetivos (véase la gráfica 10 del Anexo 2).

El examen del perfil de las instituciones en relación con el tipo de beneficiarios y con los fondos que destinan para su operación, remite a instituciones pequeñas, con escaso capital, bienes e infraestructura administrativa. La documentación

²⁷² La información se refiere a la institución de asistencia privada "Misioneras y Misiones de la Encarnación IAP", la que declara poseer un inmueble y dinero por un valor total de 1,511 924.00 pesos

²⁷³ El estado de México integra dos zonas distintas para la fijación del salario mínimo, en términos generales se estiman para el año de 2004 en cinco mil pesos la aportación mínima solicitada a las asociaciones y en cincuenta mil pesos la de las fundaciones, cantidades muy menores para asegurar la sustentabilidad de las instituciones (Ley de Instituciones de Asistencia Privada, 2001: artículo 25º, fracción IV).

relativa al registro de fondos, sólo menciona una institución que sale de ese perfil exiguo, es el caso de Cáritas de la Diócesis de Ecatepec, la que reporta atender más de trescientas mil personas y contar con fondos iniciales que rebasan un millón de pesos; en la misma condición se encuentra Cáritas de Toluca que reporta atender un promedio de 17 mil personas y contar con muchos e importantes donadores, aun cuando ésta última al momento de constituirse no reportaba fondos iniciales.

Vale la pena hacer una mención especial de esta institución que sale del perfil reducido que marca a las IAP, porque quizás es un prototipo ideal de asistencia privada; solamente que sus rasgos son de excepción en el universo de estudio y por ello no pueden utilizarse para caracterizar el conjunto. Cáritas es una institución de perfil internacional que surge en Europa en 1897 y que tiene su sede en El Vaticano; la organización constituye una de las más amplias redes humanitarias del mundo, con presencia en 198 países. Cáritas se articula dentro de las redes internacionales de la caridad católica, por lo que se encuentra estrechamente vinculada a la estructura diocesana. Inició a operar en México en 1975, y en el estado de México en la década de los noventa, razón por la cual, sus sedes en esta entidad y su registro como IAP son recientes. La sede que atiende el valle de Toluca, fundada en 1997, es un banco de alimentos para personas de escasos recursos, que aprovecha de las empresas productos en buen estado de consumo. La institución ha logrado convocar el apoyo de importantes empresas, del gobierno del Estado y de muchos donadores y voluntarios, extendiendo sus apoyos alimentarios al financiamiento de proyectos productivos. En la actualidad reporta distribuir anualmente 737 toneladas de alimentos y brindar atención a 2,900 familias, además de brindar apoyos a otras instituciones filantrópicas.²⁷⁴ Cáritas Ecatepec cuenta con redes parecidas con las que puede operar la ayuda

²⁷⁴ Cáritas Toluca cuenta con una lista de más de 70 empresas donantes, entre las que se incluyen Wal Mart, Gigante, Kellogg de México, Nestlé, Campbell y otras compañías poderosas en el mercado de alimentos; además de una red de donantes en la que participan importantes instituciones educativas, pequeños empresarios y numerosas personas. El gobierno del estado les apoya con recursos económicos y con bodegas (Banco de Alimentos, Cáritas del Estado de México, IAP, 2004).

asistencial en las dimensiones mencionadas. De este comentario se desprende que su perfil no se corresponda con el del resto de las IAP, también se tiene conocimiento de la existencia de otras instituciones que operan en el territorio estatal y que son económicamente fuertes pero que, presumiblemente, tienen el carácter de asociaciones civiles.²⁷⁵

Los datos vertidos corresponden a una aproximación inicial y son examinados con más detalle en el capítulo sexto de esta tesis, en el cual se incorpora la información de la supervisión y vigilancia que ejerce el gobierno sobre las formas de financiamiento de las IAP. Sin embargo, es preciso dejar en claro desde este momento, que la información disponible sobre el financiamiento de las IAP es sumamente incompleta e insuficiente para poder realizar una estimación confiable de los recursos financieros que se mueven en el sector.²⁷⁶

A pesar de esas limitaciones, los indicadores dejan ver que la debilidad financiera de las instituciones asistenciales constituye uno de los problemas más importantes para que las IAP puedan desempeñar un papel importante en la asistencia social; pues todo apunta a que, salvo algunas excepciones, los recursos privados que se destinan a este campo puedan calificarse como pequeñas contribuciones individuales y no alcanzan a ser percibidos como el resultado de una verdadera cultura filantrópica (véase gráfica número 10, Anexo 2). Tal vez de mayor relevancia es el hecho de que se reconozca y permita el funcionamiento a instituciones que claramente no tienen posibilidades de operar de manera adecuada por sus escasos recursos financieros, lo que hace patente el peso de las reglas informales que propician tales concesiones. En suma, el examen del soporte financiero de las instituciones al momento de su constitución, aporta evidencia sobre su fragilidad y pone en tela de juicio su viabilidad.

²⁷⁵ Es posible que existan otras instituciones que rebasan el perfil aquí comentado, pero en sus documentos constitutivos no se encontró referencia alguna a la disponibilidad de fondos.

²⁷⁶ Por ejemplo, el registro de fondos económicos al momento de constitución de las instituciones, no podría tomar en cuenta que dichos fondos puedan ser suficientemente incrementados para asegurar la operación adecuada de las instituciones.

5.8 El patrón de organización interna de las instituciones de asistencia privada

En lo general, las instituciones incluyen formas de organización interna que son las inherentes a sus funciones, por lo en algunos casos incluso se llega a considerar idénticas a las formas institucionales con los patrones organizacionales, o se afirma que existe una interacción constante entre organización e institución que las hace difícilmente distinguibles; sin embargo, desde nuestro punto de vista, es conveniente considerar que las instituciones incluyen tanto los patrones organizacionales, como las reglas del juego con los que dichos patrones son activados. Es decir, se asume el planteamiento de Soltan en el sentido que las instituciones son organizaciones y reglas del juego, (Soltan, 1998: 47).

Las instituciones asumen patrones organizacionales determinados porque los estiman socialmente valiosos (Hall y Taylor, 1998: 26), también porque funcionan siguiendo una 'lógica de apropiación social', en contraste con una 'lógica de cálculo racional' o de instrumentalidad (March y Olsen, 1989: 22). La lógica de apropiación conduce a que las decisiones o determinaciones organizacionales sean dirigidas por reglas, deberes y obligaciones asumidas como propias, más que por resultados y consecuencias, o por criterios de eficiencia.

El estudio de los patrones que asume la organización institucional se encuentra estrechamente relacionado con las prácticas de los actores que las constituyen. La configuración institucional involucra un conjunto de reglas procedimientos y arreglos prescriptivos y restrictivos en las elecciones, y decisiones de los actores sociales. Una institución se articula en la medida en que tiene propósitos determinados, es relativamente permanente, considera una cierta división de tareas y cuenta con reglas de funcionamiento. Desde esa perspectiva, las instituciones asistenciales privadas, que son el objeto de este estudio, se consideran como instituciones porque involucran algún tipo de estructura formal,

han existido con cierta estabilidad desde hace más de cien años, inciden en la conducta individual sobre las formas de asistir a los pobres, así como por poseer y transmitir un cierto sentido de valores y significados compartidos. Aspectos similares son considerados como rasgos esenciales de todas las organizaciones sociales, Phillippe Cabin advierte que ellas no pueden existir sin el soporte de una estructura, de un número de activos fijos y de un sistema de gestión (Cabin, 1999: 2).

Con esos antecedentes se puede decir que las instituciones de asistencia privada en el estado de México se organizan administrativamente con un esquema muy simple, probablemente derivado no sólo de los patrones históricos y de las prescripciones de las leyes vigentes, sino también de la forma que les es recomendada por la JAP.²⁷⁷ El esquema de organización con ligeras variantes se sustenta en la existencia de una asamblea general de asociados y un patronato responsable de la administración. En las instituciones de mayor tamaño o más consolidadas, se hace una distinción entre el patronato como responsable de la administración general, así como de buscar fondos y donativos, y una junta directiva encargada de organizar la marcha de la institución.²⁷⁸

El modelo de organización estuvo determinado históricamente por las dos formas principales de constitución de fondos privados: la primera de ellas sustentada en los legados y herencias destinadas a perpetuidad a la atención de los pobres, recibió el nombre de fundaciones, y la segunda, mantuvo la denominación de asociaciones, que ya era empleada para referirse al conjunto de personas que se unían con el propósito de efectuar los actos de beneficencia. Esas formas

²⁷⁷ La junta orienta a quienes desean constituir una institución asistencial para que formulen sus estatutos, integren su patronato y definan su forma de funcionamiento; esto motiva un patrón uniforme de constitución.

²⁷⁸ La similitud de este esquema de organización asistencial con los empleados a principios de siglo se manifiesta en el acta de la Junta de Beneficencia Privada del Estado de México, en la que se da cuenta de la designación de patrono para la administración de los bienes legados a los pobres por el presbítero José Canal del municipio de Aculco; los cuales podían quedar a cargo del ciudadano Macario Sánchez como patrono de dicha fundación, quien debía rendir un informe ante la Junta citada (Archivo Histórico del Estado de México, Beneficencia Privada Vol. 2, Foja 2; Año 217: 1914).

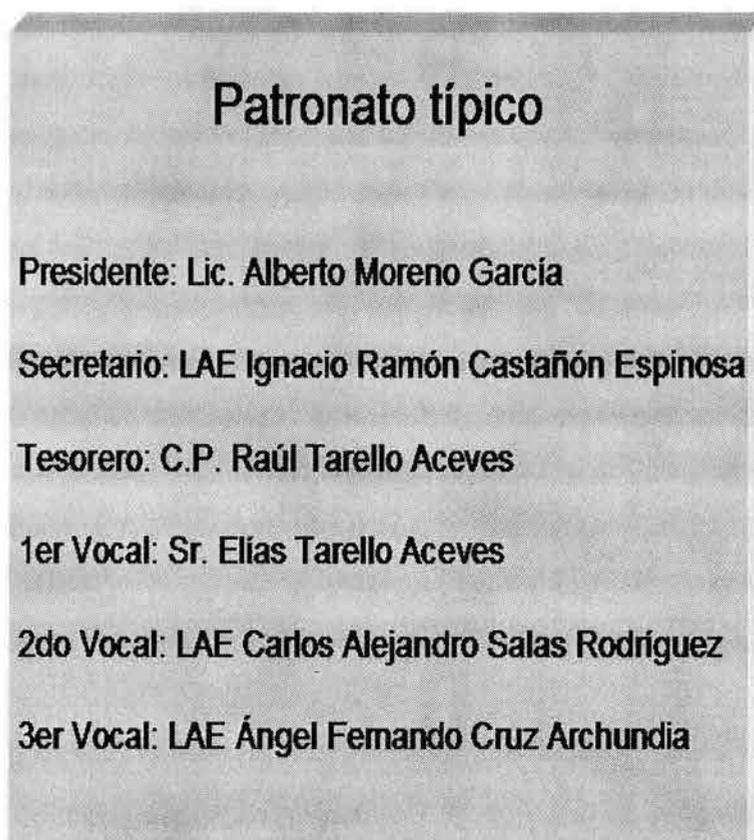
constitutivas son las vigentes, aun cuando las fundaciones han perdido terreno ante las asociaciones y son actualmente muy pocas.

La acepción de patrono, diferente a la de la tradición de la filantropía americana o del mecenazgo europeo, se encuentra presente en las instituciones privadas, donde los patronos no son necesariamente quienes aportan los fondos para su sostenimiento, sino son las personas que se ocupan de la representación formal y la administración de los bienes, designados también como ejecutores de la voluntad de quienes constituyen la institución, aun cuando los fundadores de una institución asistencial no están excluidos de desempeñar esa función.

Aún cuando formalmente el patrón organizacional de las IAP está conformado por la asamblea de asociados donadores o fundadores, de la cual emerge el patronato rector y administrador; en las instituciones objeto de estudio, los asociados son pocos y en algunos casos se reducen solamente al patronato, por lo que muchas veces esas esferas no constituyen formas organizacionales claramente definidas en sus funciones y competencias.

En relación con este punto, se observa que el patrón débil de constitución estatutaria que prevalece en las IAP mexiquenses es el que sienta las bases de la estructura funcional de las instituciones, que ese patrón organizacional delimita el carácter privado de las instituciones, y las formas de allegarse recursos, lo que conforma un esquema de funcionamiento que tiene escasa relación con el tipo de población que atienden, los problemas que pretenden resolver y con las actividades específicas que realizan.

Esquema de organización de las instituciones de asistencia privada en el estado de México
<ul style="list-style-type: none">• Asamblea• Patronato <p>(133 Instituciones, de un total de 171 en el año 2002, tenían este patrón de organización)</p>
<ul style="list-style-type: none">• Asamblea general• Consejo o junta directiva• Comisiones especiales
<ul style="list-style-type: none">• Asamblea general de asociados• Junta directiva de la asociación• Consejo de vigilancia
<ul style="list-style-type: none">• Asamblea general• Patronato• Comité ejecutivo• Órgano de dirección



En el esquema de organización característico de las instituciones, se reafirma la concepción de un conjunto de voluntades libremente asociadas para un fin benéfico, a través de la figura de una asamblea de asociados; aun cuando por sus características funcionales, la asamblea de asociados sea un organismo más declarativo que funcional.²⁷⁹ Esta figura libre asociativa para la toma de decisiones es la predominante en las IAP del estado de México. También se afirma el carácter privado de las asociaciones a través de los derechos prescritos por las normas legales para determinar el tipo de servicios que presten y fijar la categoría de las personas que puedan beneficiarse de dichos servicios. Estas prerrogativas marcan límites claros a la intervención del Estado, reafirmando el carácter privado de las instituciones.

²⁷⁹ El número de asociados en las instituciones de asistencia privada que operan en el estado de México es reducido y en muchas de ellas se limita únicamente al patronato.

El patronato es su vez el órgano de representación legal y de administración de las instituciones, por lo que mantiene a salvo la personalidad que en derecho le corresponde al fundador o fundadores cuando se trata de las fundaciones, y a los asociados en el caso de las asociaciones (Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, 2001: Artículo 58°).

El cargo de patrono puede ser desempeñado por la persona que designen los fundadores, por quien decidan los asociados y en algunos casos previstos por las leyes, por quien decida la Junta de Asistencia Privada. El patronato tiene las responsabilidades de cumplir la voluntad de los socios, preservar los bienes y rendir cuentas ante la asamblea; así como atender a los requerimientos de la JAP. Llama la atención que en este esquema de organización no existen vínculos con los beneficiarios de los servicios.

Al examinar las formas organizacionales de las instituciones es posible pensar que posiblemente existan dos tipos de organización administrativa, una que se utiliza para propósitos de registro ante la JAP y a la cual se han referido los párrafos anteriores y otra (desconocida y no necesariamente formal y pública) que fuese empleada para el funcionamiento de la institución, puesto que el esquema formal no tiene relación con aspectos sustantivos como el tipo de servicios que brindan o las funciones institucionales. Es decir, lo limitado del esquema organizativo denota que las IAP carecen, en lo general, de estructura administrativa, activos fijos y sistema de gestión; esa condición probablemente tiene que ver con el hecho de que son en su mayoría instituciones pequeñas. No obstante, es importante considerar que la organización institucional incide en las relaciones internas y externas, y tiene que ver con la posibilidad de trazar metas de largo plazo. Desde esos ángulos el esquema administrativo de la asistencia privada, aparece poco desarrollado e insuficiente para desarrollar una acción coordinada.

Por lo que toca a la atribución de rasgos particulares al conjunto de la organización institucional, se puede advertir que el modelo de organización para la

asistencia privada se ha mantenido prácticamente igual a lo largo de los últimos 100 años, sin que se registren cambios de fondo que evidencien procesos de adecuación a nuevas condiciones sociales, lo que de algún modo expresa la permanencia de una imagen organizacional estática respecto a la participación privada en la asistencia. En este sentido, vale la pena destacar la escasa movilidad de una organización administrativa que continúa estructurada con una asamblea y un patronato, sin tomar en cuenta que, actualmente, el origen de los recursos fluye por canales que no son exclusivamente los de las aportaciones de los fundadores o asociados, por lo que la vigilancia y administración de los recursos se ha vuelto una tarea compleja; simultáneamente, se deja al margen en la estructura organizacional la integración de elementos que apoyen la vinculación de las instituciones con el gobierno y con la sociedad, y aseguren una eficiente gestión administrativa.²⁸⁰

En lo que corresponde al papel modelador de las organizaciones, es probable que la escasa movilidad de las formas constitutivas de la organización sea también estructurante de la permanencia del modelo y hubiese operado como un conjunto de limitantes al cambio y la modernización organizacional. La persistencia y resistencia al cambio del modelo institucional pueden ser vistas también como expresión de la aceptación por parte del organismo rector, la Junta de Asistencia Privada, y de las propias instituciones, hacia patrones constitutivos no estructurados, que no operan como determinantes de funciones y que por tanto no involucran la necesidad de su cumplimiento.

En otra vertiente, se advierte que el esquema simplificado de organización institucional, que puede ser favorable a las formas asociativas y a los trámites de registro, puede operar negativamente y repercutir en que las instituciones tengan escasa permanencia y no cuenten con una estructura administrativa competente que sustente su operación. Se debe notar también que, si bien la organización se

²⁸⁰ Al revisar la constitución de los patronatos de las IAP en el estado de México, no se encuentran diferencias entre instituciones grandes y pequeñas, no se encuentran tampoco diferencias entre fundaciones y asociaciones.

afirma como el espacio de asociación de voluntades libres de los agentes privados asociados, y por lo tanto igualitaria y horizontal en el nivel de la asociación, en las líneas jerárquicas y de gestión institucional la estructura a través del patronato aparece vertical, sin incorporar a la sociedad a la cual dirige sus servicios. Finalmente, debemos observar que es muy posible que este patrón organizativo sea utilizado sólo para propósitos de obtener el registro legal de las instituciones y que las formas organizativas para su funcionamiento cotidiano sean muy diferentes.

5.9 Una visión del conjunto institucional

De las imágenes vertidas en las páginas de este capítulo es posible obtener una aproximación al conjunto institucional y efectuar algunas reflexiones sobre los rasgos que refleja el complejo de las IAP. En primer término, se destaca el fenómeno de la emergencia de instituciones en la última década del siglo XX, fenómeno que tiene un origen multivariado: por una parte, está relacionado con aspectos como las demandas sociales de los grupos menos favorecidos para contar con servicios asociados a la satisfacción de sus necesidades esenciales, las presiones de grupos políticamente activos y la necesidad de establecer relaciones más igualitarias; pero también se encuentra asociado con las aspiraciones de alcanzar consenso y legitimidad por parte del gobierno y con la búsqueda de nuevas vías para responder a los crecientes problemas sociales, así como con las demandas de participación de individuos y grupos. De cualquier modo, el proceso de resurgimiento del ejercicio asistencial privado ha generado una serie de demandas y expectativas en relación con el bienestar de la población y ha incidido en nuevas orientaciones para la política social.

La primera aproximación al heterogéneo universo de las IAP mexiquenses revela, por su parte, un conjunto de instituciones con un sesgo marcadamente urbano que dirigen sus servicios a un espectro amplio de población definida sólo por adjetivación como 'población desamparada', servicios que son brindados mediante

el reconocimiento legal que les otorga la Junta de Asistencia Privada del Estado de México.

En esa visión, debe advertirse que si bien el crecimiento en el número de instituciones es relevante, es notable también una debilidad estructural evidenciada en que carecen de una organización institucional sólida, no tienen activos fijos, puesto que al constituirse carecen de fondos que den sustentabilidad a su operación. En ese contexto sus posibilidades de efectuar una adecuada ejecución de tareas que las conduzca a cumplir con su objeto asistencial se ven limitadas tanto por los activos con que cuentan, como por su esquema de organización. En suma el modelo asistencial se revela como un esquema desarticulado entre las demandas sociales que sustentan sus objetivos y los patrones de su organización institucional, tanto en lo que concierne al conjunto asistencial, como en lo que corresponde al ámbito propio de las instituciones; rasgos que involucran repercusiones negativas para el funcionamiento adecuado del sistema y para la atención de sus beneficiarios.

Por otra parte, la reflexión particular sobre el patrón de organización institucional de la asistencia privada cuestiona su pertinencia para adecuarse a los nuevos esquemas de relación entre el Estado y la sociedad civil, que hoy en día son más libres, igualitarios y horizontales, lo que encamina a pensar en que el modelo asistencial es obsoleto.