

## COMENTARIOS A LA INICIATIVA DE LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

Legislar en materia de asistencia social significa dar respuesta formal a problemas sociales.

Representa encauzar las inquietudes, acciones y esfuerzo de la sociedad para atender necesidades, superar el bienestar de los individuos y grupos. En este sentido, la asistencia social constituye una alta y valiosa expresión de solidaridad. Este fue el objetivo de la Iniciativa de Ley de Asistencia Social, presentada ante la H. Cámara de Senadores por un grupo de sus miembros el 28 de octubre de 1997.

La asistencia social ha evolucionado, se ha institucionalizado y profesionalizado. Así, de simple forma de dar o ayudar, comprende ahora toda acción dirigida a propiciar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos o grupos vulnerables, los que están en riesgo o en condiciones de desventaja. La finalidad es atender emergencias, fortalecer las capacidades y procurar, cuando sea el caso, la reintegración de los sujetos al seno familiar, laboral y social, así como incorporar a los grupos al desarrollo social.

En la asistencia social, los sistemas se multiplican al ritmo de la complejidad de los hechos sociales y se definen a través de las acciones comunitarias fundamentales. Los sistemas, con la finalidad primordial de hacer justicia social, definen los cauces para lograr el orden o equilibrio social, mediante la combinación de funciones, principales y complementarias a través de ajustes.

La solución a las carencias o deficiencias materiales corresponde, en primer término y como obligación política, al Estado, quien es responsable del bienestar social. La política social contiene tanto medidas preventivas como acciones correspondientes a las oportunidades educativas, la oferta de empleo, los beneficios tributarios y, en general, toda otra circunstancia relacionada con los niveles y sistemas de distribución de la riqueza. Igualmente funcionan programas de protección social.

La administración de la asistencia social pública opera de diversas maneras, con influencia de factores histórico-culturales de los cuales

depende la prevalencia de la asistencia laica o religiosa, así como la formación de principios inspiradores como los de universalidad y gratuidad.

La función administradora de la prestación de servicios asistenciales no es privativa ni exclusiva del Estado. La autoridad política está obligada a reconocer el interés de la propia sociedad por contribuir al alivio de la penuria humana. Debe, por lo tanto, buscar las causas generadoras de las necesidades y marginaciones, correlacionarlas y analizar circunstancias y condiciones. Formalizar, e incluso fomentar la solidaridad entre los individuos y propiciar las actitudes de la llamada asistencia social privada, cuyo origen en principio radica en la filantropía propiamente dicha. Actitudes cada vez con mayor participación de la llamada sociedad civil, tanto por su organización como por su influencia y campos de acción. Paralelo a ello, tiene responsabilidad para vigilar el funcionamiento de los servicios asistenciales, sus resultados, el comportamiento de los dadores y de los receptores, participación y respuesta.

Por otra parte, es relevante el *animus donandi* del aportador particular y el estado verídico de necesidad del beneficiario o receptor para reconocer y garantizar sus derechos. El primero debe contar con la certeza del destino de su patrimonio, canalizado a las obras por él dispuestas, aun *post-mortem*, y recibir el apoyo de las autoridades al avalar sus servicios. El mejor ejemplo lo constituye el beneficio de la deducción en el pago de los impuestos.

La importancia de la acción asistencial, tanto de las instancias públicas como de las instituciones particulares, requiere precisiones. En primer lugar, qué es la asistencia social. Después, quiénes la brindan, quiénes la reciben, cómo se ejecutan las acciones, quiénes las realizan física o materialmente, en dónde se prodigan y cuáles son los principios inspiradores y reguladores.

Las preguntas anteriores flotan en la sociedad mexicana con gran expectación por su respuesta. Estas inquietudes motivaron la organización de foros de consulta popular convocados por la H. Cámara de Senadores. Las ponencias presentadas constituyeron el material básico de análisis, tanto por las inquietudes como por las opiniones y propuestas de solución. Destaca, de manera contundente, la preocupación por crear normas modernas, viables y eficaces en la procuración y administración de servicios sociales para la asistencia; la definición de la asistencia y la determinación de sujetos prestadores y receptores. Se detectó, además, una profunda inquietud por impedir el fraude, la desorganización y el derroche de recursos.

El proyecto resultante recogió las conclusiones de los foros y se redactó conforme a las reflexiones, producto de prolongadas reuniones de análisis y discusión entre representantes de instituciones públicas y privadas relacionadas con el estudio y la administración de asistencia social, entre ellas, la Comisión de Asistencia Social de la H. Cámara de Senadores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Departamento del Distrito Federal, las secretarías de Salud y de Hacienda y Crédito Público, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Centro Mexicano para la Filantropía y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.

La legislación mexicana contempla normas sobre asistencia social pública y privada. Respecto de la primera existe una cierta uniformidad, a partir de la celebración de convenios únicos entre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los gobiernos de las entidades federativas, con la promulgación de las respectivas, leyes y con la creación de los sistemas estatales DIF. Los principios inspiradores, los programas, los sistemas de evaluación de prioridades y otros renglones más sobre la asistencia social encauzados bajo este sistema revelan un auténtico esfuerzo unificador de criterios.

En el campo de la asistencia social privada ha ocurrido algo distinto. Al no existir una ley nacional ni un sistema asistencial a nivel federal, en virtud de la competencia local sobre la materia, cada Estado resuelve sus necesidades conforme a normas diversas. Algunas de esas leyes son obsoletas, de gran antigüedad y, en otros casos, no existen disposiciones específicas. No obstante que los códigos civiles contemplan la creación y ciertos requisitos para el funcionamiento de fundaciones e instituciones civiles sin ánimo de lucro, no lo hacen sobre su *modus operandi* ni el *animus donandi* de las mismas.

Algunos Estados previeron o suplieron tal deficiencia con la integración de normas en su legislación de asistencia social pública, pero es evidente la carencia de criterios unificadores y la realidad presenta un cuadro incongruente y desigual.

La desigualdad normativa no es un caso extraño o grave en una Federación, sin embargo resultaría confuso el caso en que acciones calificadas como asistenciales para un estado de la República no lo sean, en idénticas condiciones, para otro estado.

La iniciativa consta de 74 artículos integrados en 12 capítulos, además de tres disposiciones transitorias.

El primer capítulo, referente a las disposiciones generales, determina el ámbito de validez y la fundamentación constitucional de la ley, además de definir la asistencia social; el segundo enumera en

forma enunciativa a los sujetos de la asistencia, tanto a los prestadores como a los receptores; el tercero a los servicios asistenciales, y el cuarto se refiere a la coordinación entre la Federación, los estados y el Distrito Federal en materia asistencial.

El capítulo quinto crea y establece las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional de Asistencia Social entre cuyos integrantes sobresale el Consejo Nacional de Asistencia Social. El capítulo sexto define al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia con una doble función, la que ha venido desarrollando hasta ahora y la de organismo coordinador de las relaciones entre los integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social.

El capítulo séptimo hace referencia a las instituciones públicas de asistencia social, y el octavo a las privadas. El Directorio Nacional de las Instituciones se prevé en el capítulo noveno. Los siguientes: décimo, décimo primero y décimo segundo se refieren a las certificaciones, estímulos y reconocimientos e inspección y vigilancia de las instituciones de asistencia. La iniciativa culmina con tres disposiciones transitorias.

En relación con el título de esta Iniciativa, debe mencionarse que durante toda la discusión del anteproyecto, en la Comisión de Asistencia Social del Senado de la República, se manejó la denominación de Ley General de Asistencia Social; sin embargo, poco tiempo antes de presentarse como iniciativa al senado, se cambió por la denominación actual, esto es, se suprimió el calificativo de general. Este cambio obedece, desde nuestro punto de vista, a una duda constitucional que se tenía sobre el anteproyecto y que puede resumirse de la siguiente manera.

En primer término, era claro que el vocablo "general" no hacía referencia a la generalidad lisa y llana que caracteriza a cualquier ley, sino más bien al contenido de la misma, ya que se trataba de un ordenamiento jurídico en el cual se pretendía que la Federación, a través del Congreso de la Unión, estableciera las bases para que las entidades federativas, en el ámbito respectivo de sus competencias, las tomaran en consideración al momento de legislar; podría decirse, aunque adelante lo matizaremos, que se trataba de una materia que nuestro sistema constitucional reconoce y denomina como concurrente. Siendo esto así, consideramos que el cambio de nombre era lo de menos, toda vez que el contenido de cualquier ley no es producto de su título, sino más bien este último depende del contenido de aquélla.

Ahora bien, si al suprimir el calificativo de "general", se hubiera pretendido cambiar su contenido, entonces nos encontraríamos simplemente ante una ley de naturaleza federal y no general (la ley "general", en cambio, siempre es federal), que no podría establecer bases en una materia que sólo corresponde a las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, y que el artículo 122, base primera, fracción V, inciso i, reconoce tratándose de las competencias del Departamento del Distrito Federal, a menos que con la ley federal se quisiera establecer una coordinación de actividades entre ambos niveles de gobierno, como efectivamente prevaleció en la iniciativa y sobre lo que más adelante volveremos.

Con el calificativo de "general" en el anteproyecto de ley, se mantenía la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de asistencia social, correspondiéndole a aquélla la adopción de bases generales que sirvieran para un posterior desarrollo legislativo más armónico y como criterio de uniformidad. Esto, en principio, era coherente a la naturaleza de la competencia en materia de salud, ya que se introdujo la asistencia social en el campo de la salud, considerándose un servicio básico de ésta. Sin embargo, en la misma Ley General de Salud se le considera una materia exclusiva de las entidades federativas, por lo que se rompió la concurrencia. De cualquier manera, como la asistencia social reviste un interés general de la nación, resultaba indispensable que la Federación participara con las entidades federativas para establecer las bases de regulación de aquellos estados que no han legislado, o bien uniformar las legislaciones ya expedidas.

Fue así, entonces, que en lugar de hacer referencia a la concurrencia, se hizo a la "coordinación". El criterio utilizado para incluir este cambio obedeció principalmente a la idea de que, como no se hacía propiamente una distribución de competencias, era más correcto considerar que las que existen; es decir, las de las entidades federativas, no cambiarían, pero sí serían objeto de una coordinación por parte de la Federación, a semejanza de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad de 11 de diciembre de 1995.

Con estas perspectivas fue que se trabajó en el anteproyecto, comprendiendo siempre a la asistencia social en la materia de salud, según lo establecido en los artículos 4o. y 73, fracción XVI, constitucional. La Iniciativa se fundamentó en el párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional, al interpretar que junto con la Ley General de Salud, pueden expedirse otras como la presente iniciativa, ya que la

referencia a "la ley", en el artículo 4o. de la Constitución, tiene un sentido genérico y no único.

Con base en la participación coordinada de la Federación con las entidades federativas en materia de asistencia social, se delineó el objeto de la iniciativa, el cual consiste en sentar las bases para la promoción de un sistema nacional que coordine la asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad y del gobierno en la materia (artículo 2).

Para llevar a efecto la mencionada coordinación, la iniciativa establece una enumeración no limitativa de facultades que se le otorgan a la Federación (artículo 14), con total respeto a las competencias de las entidades federativas, incluso a otorgarse la posibilidad de transferir alguna de aquellas en favor de estas últimas. Ese respeto se hace patente en el artículo 17, al indicarse que las atribuciones de los Estados en materia de asistencia social se regirán de conformidad con las disposiciones que establezca su legislación local. Sobresalen de entre estas facultades la formulación y conducción de una política nacional, la coordinación del Servicio Nacional de Información; la vigilancia en el ámbito de competencia de la iniciativa y el otorgamiento de estímulos y prerrogativas de ámbito federal para fomentar el desarrollo de servicios asistenciales, en el marco de las prioridades nacionales.

En el artículo 19 de la iniciativa se dispone que la coordinación de las actividades asistenciales se llevará a efecto mediante acuerdos de coordinación, los que pueden celebrarse entre la Federación y las entidades federativas o bien entre estas últimas. Con objeto de asegurar esta colaboración, en el mismo precepto se indican las bases mínimas de estos instrumentos. Destaca a este respecto la difusión que debe darse a los acuerdos de coordinación, pues está previsto que se publiquen tanto en el *Diario Oficial de la Federación* como en el órgano oficial del gobierno respectivo.

Para determinar el objetivo de la iniciativa fue imprescindible, por la dinámica social, actualizar la definición de la asistencia social, en relación con la Ley General de Salud. El contenido del artículo 3o. asume los posibles órdenes de la condición de necesidad: intelectual, físico, mental, educativo, económico, social, biológico y moral. En atención a éstos, contempla tres perspectivas asistenciales: la preventiva, la sustitutiva y la complementaria o de superación, por medio de acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

La definición de asistencia social cubre la posible circunstancia de modificación de características de grupos actuales de débiles, o los perfiles propios de las condiciones y el estado de necesidad. Para su funcionalidad contribuye con la enunciación de sujetos beneficiarios. Con la amplitud conceptual se concurre a atenuar la insatisfacción de necesidades o a satisfacerlas plenamente, en relación con el desarrollo integral del individuo.

Por lo que respecta a los sujetos receptores de la asistencia social, se consideró cuáles deben ser las características generales que determinan que un sujeto pueda encontrarse en estado de necesitar ayuda asistencial. La característica común determinada fue la de estar imposibilitados para atender su subsistencia, recuperación o superación o que se encuentren en situación de desamparo y no cuenten con la posibilidad de hacer frente a sus circunstancias (artículo 4). En atención a diversas peticiones formuladas en las reuniones de los grupos que analizaron el anteproyecto, la iniciativa estableció además de la característica común, una amplia enumeración, no limitativa, de los posibles sujetos de la asistencia social (artículo 5). De especial interés se consideran a los menores, las mujeres y ancianos en circunstancias especiales.

Por primera vez se establecen en un ordenamiento de este tipo ciertos derechos a los sujetos receptores de la asistencia. Su especial situación de vulnerabilidad no implica la falta de reconocimiento a ellos: derecho a recibir los servicios que presten las instituciones de asistencia, sin ningún tipo de discriminación, y derecho a una total confidencialidad respecto a sus condiciones particulares (artículo 9). Correlativamente a los derechos, se establece como obligación para los sujetos receptores la de participar, en la medida de sus posibilidades, en su capacitación, rehabilitación e integración (artículo 10).

En la iniciativa se reconoce que la prestación de los servicios asistenciales corresponde en forma prioritaria al Estado, pero sin que la actividad estatal menoscabe la libertad de las personas jurídicas de carácter privado para participar en la prestación de esos servicios (artículo 6). Los servicios considerados como asistenciales cubren una amplia gama de actividades, desde asesoría y protección jurídica, orientación psicológica, alimentaria, prevención y atención al desamparo y a la invalidez, por citar algunos de los servicios enumerados (artículo 11).

Como objetivo central de la iniciativa se crean las bases para la construcción de un sistema nacional de asistencia de integración múltiple, cuyo objetivo es acoger tanto a las instituciones públicas como

a las privadas y a todas las dependencias federales y estatales, así como a los órganos desconcentrados que realicen actividades relacionadas con la asistencia. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF, denominado en la iniciativa como el organismo, será el responsable de coordinar las relaciones entre los integrantes del Sistema (artículo 30).

De esta manera se concede al DIF una doble función, por un lado, continuar con la organización y las atribuciones conferidas por la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social anterior y, por el otro, las específicas en materia de asistencia. Destaca la coordinación de acciones para orientar el destino de los recursos que, en materia de asistencia social, realicen las dependencias del gobierno federal, la elaboración del Programa de Asistencia Social, la elaboración del Directorio y del Servicio Nacional de Asistencia Social y la certificación a las instituciones de asistencia social. Directamente el organismo atenderá, asesorará y orientará a los individuos o grupos que soliciten tratar asuntos relacionados con la asistencia social. En el mismo texto se regula la constitución y funcionamiento del DIF.

El Consejo Nacional de Asistencia será parte medular del sistema, cuyo propósito es crear un espacio institucional a la concertación de los sectores público y privado y su finalidad, la promoción y apoyo de acciones asistenciales. En este foro, las distintas voces interesadas en la asistencia serán oídas y atendidas, sobre todo en la formulación del Programa Nacional de Asistencia. Las políticas y acciones relacionadas con la asistencia serán el resultado de consensos entre los distintos integrantes del Consejo.

En la iniciativa se definen a las instituciones asistenciales, diferenciando su carácter público o privado en función de su constitución y operación por organismos gubernamentales, federales, estatales o municipales, en el primer caso, o por personas morales del sector privado en el segundo (artículos 7 y 8). Las instituciones que operen legalmente tendrán la posibilidad de beneficiarse de los recursos públicos destinados a la asistencia social, recibir apoyo y colaboración técnica y administrativa de las autoridades, recibir los donativos de personas físicas o jurídicas (artículo 56), y obtener beneficios fiscales.

Con objeto de estimular a las instituciones de asistencia que presten servicios de alta calidad, la iniciativa prevé un sistema de reconocimientos. La distinción se tomará en cuenta para la asignación preferencial de recursos públicos y privados hacia las instituciones reconocidas (artículo 68).



Respetados los ordenamientos locales que regulan la constitución y funcionamiento de las instituciones privadas, todas las actividades asistenciales deberán cumplir, además, con las Normas Oficiales Mexicanas en materia de asistencia social que se emitan, conforme al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

El organismo extenderá un certificado por el cual reconoce la función asistencial de ciertos servicios. Este documento se hará valer ante las autoridades competentes para que la institución reciba los beneficios y prerrogativas que se establezcan. La certificación se emitirá de conformidad con los criterios del Consejo Nacional de Asistencia Social, con las Normas Oficiales Mexicanas para los servicios asistenciales y bajo los lineamientos que establezca el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

La iniciativa crea el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia, cuyo objeto no es otro que el de dar publicidad a todos los sectores de la población de los servicios y apoyos asistenciales que presten las instituciones públicas y privadas, así como su localización en el territorio nacional (artículo 58). La inscripción en el mismo será requisito no para que las instituciones asistenciales operen, sino para que obtengan la certificación antes mencionada de que realizan funciones asistenciales (artículo 60).

Con el fin de proporcionar un trato igual a las instituciones públicas y privadas y de tener una información completa dirigida a la población, el Directorio se conforma con las inscripciones de todas las instituciones que prestan asistencia social (artículo 59). Anualmente se publicará un compendio de información básica sobre las instituciones asistenciales registradas, su capacidad, cobertura de atención y servicios que ofrezca (artículo 64).

La inspección y vigilancia del cumplimiento de la ley corresponde a la Secretaría de Salud (artículo 72), misma dependencia autorizada para sancionar administrativamente cualquier incumplimiento de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos, ello sin menoscabo de la posible intervención de las autoridades locales, según lo previsto en las leyes estatales respectivas (artículo 73).

Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta iniciativa, podrán recurrirlas administrativamente de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a las leyes estatales correspondientes (artículo 74).

En las disposiciones transitorias se establece que esta iniciativa entrará en vigor, en caso de ser aprobada, al día siguiente de su pu-

blicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Se prevé como consecuencia de su entrada en vigor la abrogación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 9 de enero de 1986, así como de las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por ésta. Finalmente, queda establecido un plazo de seis meses para la expedición de disposiciones reglamentarias que regulen la constitución y operación de los órganos que la ley crea, Consejo Nacional de Asistencia Social, Directorio Nacional y Servicio Nacional de Información.

Ingrid BRENA SESMA  
Patricia KURCZYN VILLALOBOS  
Edgar CORZO SOSA