

308409



UNIVERSIDAD LATINA
ESCUELA DE DERECHO



ENTRE LA FILANTROPIA Y LA ASISTENCIA SOCIAL:
ANALISIS SOCIOJURIDICO DE LA LEY DE
ASISTENCIA SOCIAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO KURI LORENZO

MEXICO, D. F.

2005

m348947



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.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.




Coyoacán México 26 de Agosto de 2005

C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM
P R E S E N T E:

El C. **KURI LORENZO ALEJANDRO** ha elaborado la tesis profesional titulada “Entre la filantropía y la asistencia social: análisis sociojurídico de la Ley de Asistencia Social” bajo la dirección del **MTRO. ROSALIO LOPEZ DURAN** para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTIAS”


LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TECNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO.
CAMPUS SUR

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Alejandro Kuri Lorenzo

FECHA: 24-SEP-05

FIRMA: P.A.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
UNIVERSIDAD LATINA

Lic. Carlos Cuenca Dordon
Rector de la Universidad Latina

Lic. Sandra Luz Hernández Estevez
Directora Técnica de la Licenciatura en Derecho
Campus Sur.

Andrea Cardona Rivas
Amiga y compañera de trabajo, por su esfuerzo y apoyo para lograr este éxito.

A mi familia
Por su comprensión y espera para lograr este objetivo tan importante en nuestra vida.

C.P. Ismael J. Iriarte Y Tejada
Por ayudarme en este y muchos proyectos, los cuales no hubieran sido posible sin tu ayuda y entusiasmo, sin interés más que el de la amistad.

A mis padres y hermanos.

CONCLUSIONES

1. Los términos caridad, asistencia social y filantropía están estrechamente relacionados. Todos se pueden englobar bajo el concepto genérico de "asistencia".

2. Los tres conceptos de caridad, filantropía y asistencia social se pueden considerar como el desarrollo de la idea de auxilio social, porque van apareciendo en ese orden en la historia humana: primero la caridad, después la filantropía y finalmente la asistencia social, ya sea de carácter estrictamente público o el que se lleva a cabo a través de las organizaciones sociales o por medio de particulares.

3. Las diversas modalidades de auxilio humano (o asistencia en sentido amplio) no se sustituyen totalmente una por otra, la existencia de la filantropía no significa la liquidación de la caridad, ni la asistencia social "moderna" sustituye a la filantropía, solamente hay un predominio de los modelos de auxilio en las épocas históricas.

4. Las características que tienen las tres grandes modalidades de asistencia son:

- La caridad, tiene una base ideológica y jerárquica religiosa;
- La filantropía, tiene una plataforma laica, en menor proporción es practicada por particulares y en su mayoría a través de instituciones privadas.
- La asistencia social, tiene una organización o estructura legal (ajustada a una normatividad) y una administración burocrática y en este momento tiene dos signos: pública y privada,.

5. La asistencia cumple también otro tipo de objetivos, como el de control social y control político. En las doctrinas políticas radicales se ha visto con mucha reserva la actividad de las instituciones religiosas o las asociaciones filantrópicas a favor de las clases necesitadas, se considera como un "paliativo" para evitar los estallidos sociales.

6. En las sociedades de capitalismo dependiente como la nuestra, la función paliativa es mucho más intensa, puesto que las desigualdades sociales son mucho mayores que en las sociedades capitalistas desarrolladas, donde la mayoría de la población parte de una base común de bienestar, a la cual tiene acceso la mayoría, situación que no es propia de las sociedades subdesarrolladas.

7. Independientemente de que la asistencia sea privada o pública, obedece a una reglamentación nacional, misma que será motivo de análisis en este estudio, a la cual deben ceñir sus actividades. Por otra parte, con independencia de la naturaleza de la asistencia, en ambos casos opera a partir de una organización burocrática (administrativa) cuya base de funcionamiento opera a través de una "meritocracia" bien definida en la misma ley. De tal forma que las características entre ambos tipos de asistencia (pública o privada) son muy parecidas.

8. El papel que ha desempeñado el Estado en la asistencia es diverso, en el liberalismo, quedaba al margen de la satisfacción de las necesidades de los grupos más numerosos de la población, de las masas empobrecidas generadas por el capitalismo incipiente.

9. A fines del siglo XIX y principios del Siglo XX, la función del Estado se modificó, intervino de manera muy activa en la economía y en la redistribución del ingreso, con el propósito de paliar los efectos negativos del empobrecimiento causado por el capitalismo. Devino en Estado de Bienestar social. La asistencia social estaba de manera casi total en manos y bajo la responsabilidad del Estado.

10. A fines del siglo XX las grandes corporaciones y los teóricos económicos del capitalismo le atribuyeron al Estado una nueva función muy parecida a la que había tenido durante el liberalismo: ser simple observador del desempeño económico y desentenderse del gasto social, el cual quedó en manos de los particulares.

11. esta nueva concepción del Estado se impulsó desde las metrópolis capitalistas Estados Unidos y Gran Bretaña a través de la presión ejercida sobre los países subdesarrollados. Uno de los documentos que sintetizan esa doctrina es el denominado "Consenso de Washington".

12. Nuestro país no ha sido inmune a la imposición de las políticas económicas de los países capitalistas, desde el sexenio de Miguel de la Madrid nuestro país adoptó todas las medidas económicas impuestas desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

13. El socialismo cristiano como doctrina económica sirvió para poder mediar entre el radicalismo de las dos posiciones opuestas: el liberalismo económico y el comunismo o socialismo radical que pretendía la destrucción del antiguo régimen.

14. En el ámbito federal la Normatividad de la asistencia social en México está constituida esencialmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social

15. En el ámbito local la Normatividad de la asistencia social en el Distrito Federal se reglamenta a través de dos instrumentos principales: la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y la Ley de Asistencia e Interacción Social para el Distrito Federal.

16. La actividad de la asistencia privada en nuestro país es intensa, hay en el Distrito Federal alrededor de 500 instituciones de asistencia privadas registradas en la Junta de Asistencia Privada del DF y

17. De acuerdo con las cifras oficiales, la tendencia de la pobreza en nuestro país va en disminución en el presente sexenio: la pobreza se redujo de 1996 a 2002, hasta niveles menores a los del periodo anterior a la crisis de 1994-95. Con una

reducción notable en pobreza extrema entre 2000 y 2002, que pasó de 24.2 a 20.3 %, mientras que la pobreza moderada se redujo de 53.7 a 51.7 por ciento. A pesar de ello la asistencia social, pública y privada va en aumento.

18. En resumen los hechos que han sido motivo de crítica en algunas de las instituciones de asistencia privada se pueden resumir en:

- a) Los manejos no siempre claros de su capital;
- b) ser fuente de financiamiento de los propios patronatos y empleados;
- c) destinar fondos en ocasiones a causas que no son propiamente de asistencia social
- d) La falta de vigilancia estricta por parte de las autoridades criticables.

Introducción

En los últimos años, de acuerdo con la información de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, se ha incrementado el interés por constituir instituciones de asistencia privada, las cuales cumplen, sin duda funciones muy importantes en las sociedades modernas.

Cada vez que se escucha hablar de asistencia social, inmediatamente se piensa en uno de los conceptos más cercanos: la caridad. La cual tiene un componente religioso muy importante y durante mucho tiempo fue el tipo de asistencia social más importante, no solamente en nuestro país, sino en la mayoría de los países del mundo.

La caridad está ligada por principio, al sentimiento de solidaridad que surge entre los hombres cuando se dan cuenta de que son seres societarios que necesitan unos de otros y que en ocasiones, bajo determinadas circunstancias, la vida coloca a unos en una situación favorable por encima de otros. Esta idea que es esencialmente humanista, sin ninguna carga de tipo místico o religioso, que se relaciona simplemente con la conciencia de necesitar unos de otros y de dar un apoyo con la esperanza de que en un tiempo futuro se puede recibir un auxilio en la misma proporción al apoyo ofrecido, fue, en la sociedad Occidental, muy influenciada por las ideas religiosas.

El componente predominante durante un largo tiempo de la acción de auxilio a favor de los más necesitados estuvo muy relacionada con el cumplimiento de determinadas obligaciones impuestas desde la religión. La caridad, como una de las virtudes más ponderadas por el cristianismo fue el aliciente más importante para ayudar a los miembros más necesitados de las comunidades occidentales. En un mundo de grandes diferencias sociales y económicas derivadas de la estructura feudal, la caridad dada en las iglesias y aquella que era promovida por los señores feudales fue suficiente para paliar las grandes necesidades.

El advenimiento del capitalismo junto con una nueva ideología religiosa que veía en la caridad no una virtud, sino el origen del problema de la indigencia (el protestantismo histórico deploraba la caridad y ponderaba el trabajo como una solución para salir de la pobreza), transformó profundamente a la sociedad europea, un complejo fenómeno se suscitó: vino la industrialización y el maquinismo, las sociedades dejaron de ser rurales y se convirtieron en urbanas, hubo hacinamiento y la estructura del trabajo se modificó en tal medida que las jornadas se extendieron a lo largo de 14 o 16 horas. Una consecuencia muy importante de ese fenómeno fue el aumento de la pobreza y el consecuente malestar social.

La asistencia social fue evolucionando también, pasó de la caridad practicada principalmente a través de las jerarquías religiosas a la filantropía practicada por particulares sin ánimo de obtener beneficio inmediato alguno, aunque en el fondo se obtenía una estabilidad social que estaba siendo amenazada por las profundas diferencias sociales. El liberalismo salvaje dejó abandonada a la gran masa de necesitados a su suerte, una de sus consignas más importantes incluso, es que el Estado solamente cumpliera funciones de gendarme y de protección de los mercados y es hasta el advenimiento del Estado social o benefactor cuando se modifica esa función. Surge la asistencia pública, aquella asistencia social que es otorgada, organizada y administrada desde el Estado.

La mayoría de los países adoptaron ese esquema hasta la década de los años ochenta, cuando surge con mayor fuerza la corriente neoliberal que vuelve a exigirle al Estado que abandone sus tareas de bienestar social y lo deje todo en manos de la iniciativa privada o a la suerte de las condiciones del mercado.

Es en este contexto que florece la actividad de las instituciones de asistencia privada, organizaciones creadas y reguladas por la ley, que se dedican a tareas de asistencia social y que cumplen tareas muy importante de auxilio a las clases necesitadas a personas que sufren algún tipo de discriminación laboral en razón de

discapacidades funcionales. Sin embargo, al menos en nuestro país, en los últimos años han sufrido la acusación de constituir verdaderos negocios.

Con tal motivo se elaboró este trabajo, dar un breve bosquejo de la asistencia en nuestro país, especialmente la que se da desde los particulares y revisar la situación de la legislación nacional al respecto, para ello se han elaborado seis capítulos, el primero de los cuales es el "Marco teórico y conceptual sobre la asistencia", en el cual se analizan los diversos conceptos relacionados con el tema, se plantea que el concepto genérico que engloba a todos es el de "asistencia" y dentro de él caben como especie, la caridad, la filantropía y la asistencia social, la cual, si es proporcionada por particulares recibe la denominación de "privada". Asimismo se hace un recuento de cuáles son los objetivos que cumple en la actualidad la asistencia.

En el segundo capítulo se hace una breve reseña del papel asumido por el Estado frente a la cuestión social, para lo cual se analizan diversas posiciones que ha tenido el mundo occidental al respecto, desde la función atribuida desde el modelo liberal, hasta las posturas en el socialismo, especialmente el socialismo cristiano, el estado benefactor y el cambio que significó el Estado neoliberal. Incluso para ilustrar el último punto se hace un breve análisis del llamado "Consenso de Washington".

En el tercer capítulo se analiza la normatividad de la asistencia social en nuestro país, desde las disposiciones encontradas en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social.

El estudio de la Ley de Asistencia Social vigente se hace de manera más detallada en el capítulo 4, donde se revisa cada uno de los capítulos de la Ley.

En el capítulo 5 se revisa la normatividad de la asistencia social a nivel local y en el Distrito Federal, en el caso de las entidades federativas simplemente se enuncian los estados que poseen una legislación específica y en el caso del Distrito Federal, se revisan de manera superficial la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y la Ley de Asistencia e Interacción Social para el Distrito Federal.

Finalmente en el Capítulo 6. se hace una breve recuento de lo negativo y lo positivo de la asistencia social pública y privada en el México actual, para ello se plantea el contexto de la situación social de México, las tendencias de la pobreza en México y las Actividades de las instituciones de asistencia privada en la ciudad de México.

Con este trabajo espero dar un panorama muy amplio en torno de lo que es la asistencia privada en nuestro país y muy particularmente en el Distrito Federal.

Los métodos generales de conocimiento empleados en la investigación son preferentemente el deductivo y el analítico. Las técnicas de investigación utilizadas se orientaron hacia las documentales. Una de las dificultades que se presentaron en la elaboración del trabajo fue la falta de información, por lo que las fuentes preferentes se tomaron de páginas de internet.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1. Marco teórico y conceptual sobre la asistencia

1.1 Planteamiento general del desarrollo del concepto de "asistencia"	2
1.2. Concepto general de asistencia	4
1.2.1 La caridad como asistencia	6
1.3 La filantropía como asistencia	12
1.4 La asistencia social	16
1.4.1 Los objetivos adicionales en la asistencia social	18

Capítulo 2 Reseña del papel asumido por el Estado frente a la cuestión social

2.1. estado liberal	21
2.1.1 Adam Smith	23
2.1.2 David Ricardo	30
2.2 Liberalismo moderno: sus estructuras	31
2.3 Algunos críticos del modelo económico liberal	32
2.3.1 Sismondi	33
2.3.2 Sain Simon	35
2.3.3. Socialismo cristiano	39
2.4 el Estado benefactor	42
2.5 El estado neoliberal	44

Capítulo 3. Normatividad de la asistencia social en México

3.1 Preámbulo	56
3.2 ámbito federal	56
3.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	56
3.2.2 Ley General de Salud	61
3.2.3 Ley de Asistencia Social	68

4. Capítulo Análisis de la Ley de Asistencia Social vigente

4.1 Disposiciones generales de la Ley: objeto y definiciones básicas	69
--	----

4.2 Los sujetos de la asistencia social	70
4.3 Los servicios de la asistencia social	74
4.4 Concurrencia de la asistencia social	76
4.5 Sistema Nacional de Asistencia Social, Pública y Privada	78
4.6 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	79
4.7 De la coordinación. Concertación y participación ciudadana	85
4.8 Directorio Nacional de las Instituciones de Asistencia Social	88
4.9 De la supervisión de las instituciones de Asistencia social	88
Capítulo 5. La normatividad de la asistencia social a nivel local y en el Distrito Federal	
5.1 Legislación local	90
5.2 Distrito Federal	91
5.2.1 Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal	91
5.2.2 Ley de Asistencia e Interacción Social para el Distrito Federal	118
Capítulo 6. lo negativo y lo positivo de la asistencia social pública y privada en el México actual	
6.1 El contexto de la situación social de México	125
6.2 Vulnerabilidad social y tendencias de la pobreza en México	134
6.2.1 Vulnerabilidad social	134
6.2.2 el futuro inmediato el proceso de envejecimiento de la población mexicana y los requerimientos de salud y asistencia social en el futuro	136
6.3 Actividades de las IAPs en la ciudad de México	138
6.4 Críticas que se han recibido a la asistencia social privada en México	141
Conclusiones	

Capítulo 1. Marco teórico y conceptual sobre la asistencia

Una de las características que distinguen al ser humano de otras especies es la posibilidad de comportarse en dos extremos: ya sea como un ser "terrible", capaz de cometer las peores atrocidades en contra de los miembros de otras especies, por ejemplo y a diferencia del resto de los depredadores que cazan solamente para poder subsistir, el ser humano caza o mata a otras especies solamente por placer. Lo preocupante del caso es que el humano también es capaz de aniquilar a los miembros de su propia especie, hecho que solamente es comparable, bajo determinadas circunstancias al comportamiento de algunos depredadores que elimina a los hijos del macho dominante precedente, para asegurarse de que la descendencia lleve su sangre.

Sin embargo, tenemos también el extremo opuesto, la posibilidad de que el ser humano se comporte de manera solidaria con los miembros de su propia especie, y que este comportamiento rebase las expectativas "naturales" que se esperan de ciertas especies, por ejemplo, se tiene la conciencia de que muchas de las especies que pertenecen a los mamíferos, el apego filial llega a ser muy estrecho, aunque entre sujetos pertenecientes a diferentes grupos familiares llega a existir incluso competencia por el alimento o los espacios territoriales (el caso más evidente es el de los grandes felinos –tigres y leones-) que agreden a individuos de su misma especie que son de otro "clan" familiar. En el caso del ser humano, el desarrollo de las sociedades ha llevado, por un lado a que paulatinamente se maticen las diferencias entre miembros de diferentes familias, y que al conformar comunidades (en el sentido sociológico), los miembros establecen estrechos vínculos; y que posteriormente, los miembros de diferentes comunidades, en principios alejadas de otras, gracias al perfeccionamiento de las vías de comunicación estrechen sus lazos y formen una especie de "conciencia colectiva", de tal manera se conforman las "naciones (igualmente hablando en términos de sociología).

Estos son los dos extremos de la conducta humana respecto de sus semejantes y constituye el tema de este trabajo de investigación para tratar de optar por el título

de licenciado en derecho: la solidaridad entre la especie humana, y un tipo de solidaridad muy especial que tiene que ver con el auxilio, ya sea privado, social u público, es decir, la ayuda implementada por los particulares, por las organizaciones u asociaciones civiles o la que está organizada directamente por el Estado.

Básicamente analizaré en este capítulo el sentido conceptual que se le puede dar a ese auxilio prestado por el ser humano a otros seres humanos, y el cual ha pasado desde la caridad simple, motivada por razones religiosas, que se lleva a cabo, ya sea de manera individual, como simple acto de bondad humana o a través de la propia estructura organizativa de la Iglesia (cualquiera que sea su signo) y ha llegado hasta nuestros días a una encrucijada que se debate entre dejar en manos de los particulares a la asistencia o auxilio social o concentrarlo en manos del Estado, tal y como fue la tendencia durante el predominio político del modelo de Estado de bienestar social o benefactor.

Antes de analizar dicha encrucijada se debe establecer a qué nos referimos con el auxilio o asistencia social.

1.1 Planteamiento general del desarrollo del concepto de “asistencia”

En términos generales y en este momento de desarrollo de la sociedad humana, y refiriéndonos al tema del auxilio prestado por el ser humano a sus semejantes, podemos considerar como el concepto genérico al de “asistencia”. Dentro de él, se pueden incluir de manera subordinada los conceptos de caridad, filantropía y asistencia social.

Estos tres conceptos se pueden plantear también como el desarrollo de la idea de auxilio social, ya que van apareciendo en ese orden en la historia humana: primero la caridad, después la filantropía y finalmente la asistencia social, ya sea de carácter estrictamente público o el que se lleva a cabo a través de las organizaciones sociales o por medio de particulares. Aunque es necesario aclarar que en el caso del

auxilio humano (el que presta un ser humano a un semejante), las instituciones o modalidades no se sustituyen totalmente una por otra, es decir, la existencia de la filantropía no significa la liquidación de la caridad como forma de auxilio, ni tampoco la asistencia social "moderna" sustituye tampoco a la filantropía practicada desde la laicidad o la caridad religiosas, solamente ocurre un predominio de los modelos de auxilio.

Menciono también la clasificación mencionada al principio del inciso es en este momento del desarrollo humano, porque si estuviéramos en una etapa previa a finales del siglo XIX, época en la cual se consolidó el concepto de la asistencia social pública, deberíamos hacer solamente referencia al término de "filantropía" y "caridad", una con un componente laico o preferentemente laico, mientras que el otro concepto, dentro de la tradición cultural de occidente tiene un contenido específicamente religioso, concretamente cristiano.

Si nos remontamos a la Edad Media europea, época en la cual predominaba el cristianismo en su forma de catolicismo, descubriremos que la idea dominante era la de la "caridad", como una forma de ayuda al prójimo y que estaba ligada estrechamente con la concepción religiosa, la cual era, muy probablemente la única forma de socorro o ayuda conocida en ese tiempo.

En este capítulo se analizará el contenido de los tres conceptos para tratar de delimitar claramente la naturaleza de ellos y señalar que se podría esperar dentro de la evolución futura de las instituciones que en la actualidad se ostentan como filantrópicas en nuestro país en un contexto de subdesarrollo, con profundas diferencias sociales y bajo el esquema del sistema económico capitalista.

Las diferencias creo que son notorias y sustanciales, aunque los tres conceptos hagan referencia a acciones de ayuda y auxilio de las clases más necesitadas de la sociedad. Cada una de ellas tiene un componente axiológico e ideológico muy

distinto y ello da como consecuencia un sentido muy diverso a las acciones llevadas a cabo por los grupos que ejercen el auxilio.

1.2. Concepto general de asistencia

En el diccionario de la lengua española de Manuel Seco se define:

“Asistencia.- f. Acción de estar presente. Conjunto de personas que están presentes en un acto. Ayuda, socorro.”¹

De una manera más detallada en el diccionario de la Real Academia se indican diez entradas al término de “asistencia” y dos entradas más a los términos compuestos de asistencia jurídica y asistencia jurídica gratuita:

Asistencia

1. f. Acción de estar o hallarse presente.
2. f. Conjunto de personas que están presentes en un acto.
3. f. Acción de prestar socorro, favor o ayuda.
4. f. Recompensa o emolumentos que se ganan con la **asistencia** personal.
5. f. Empleo o cargo del **asistente** (□ funcionario público).
6. f. *Dep.* En baloncesto y en otros deportes de equipo, pase que hace un jugador a otro de su misma formación, que consigue marcar o anotar
7. f. *Bol., Chile, Nic. y Perú.* **casa de socorro.**
8. f. *Col.* **figón** (□ casa donde se gusan y venden cosas de comer).
9. f. pl. Medios que se dan a alguien para que se mantenga.
10. f. pl. *Taurom.* Conjunto de los mozos de plaza.

Asistencia jurídica.

1. f. *Der.* Servicio que los abogados prestan a las personas que precisan de sus conocimientos jurídicos para defender sus derechos

Asistencia jurídica gratuita

1. f. *Der.* La que facilita el Estado a quienes carecen de recursos para litigar²

¹ *Diccionario de la Lengua española* (prol Manuel Seco), Espasa Calpe, Madrid, 2001, p 65.

² Cf www.rae.es “diccionario de la Real Academia.

Respecto de las entradas enumeradas, específicamente son aplicables a la materia de la tesis las de los numerales 1 y 3, que se relacionan respectivamente con la idea de "estar-hallarse presente" y de "prestar auxilio, ayuda o socorro". Se entenderá "asistencia" en el sentido de una acción humana encaminada a estar presentes con los necesitados, es decir, de estar presentes con los que requieren de ayuda.

Bajo ese concepto general podemos suponer que hay al menos tres formas de prestar ayuda a quien lo necesita:

- a) Por medio de la caridad.
- b) Por medio de la filantropía, y
- c) Por medio de la asistencia social.

Haciendo la aclaración de que la asistencia social puede revestir dos modalidades, la que se lleva a cabo a través de las instituciones privadas o se hace por medio de las instituciones públicas.

Podría parecer innecesario hacer el recuento de la necesidad de que exista la asistencia, sin embargo, mencionaré solamente cuatro razones por las cuales se debe llevar a cabo la actividad de asistencia, independientemente del carácter que tenga, es decir, que sea pública o privada:

- a) Disminuir las desigualdades sociales.
- b) Ayudar a quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas.
- c) Igualar las oportunidades de ascenso social.
- d) Disminuir las tensiones provocadas por la desigualdad.

Cualquier tipo de asistencia, entendida como ayuda o socorro, puede tener como propósitos los anteriormente descritos, la diferencia entre ellas, radica en el fundamento final de la ayuda; cuando se tiene un fundamento de tipo religioso, la

ayuda puede identificarse como "caridad", cuando la ayuda es de carácter humanista laico, tendrá un aspecto de carácter filantrópico y finalmente la asistencia formalizada y reglamentada, llevada a cabo a través de instituciones será denominada como "asistencia social".

1.2.1 La caridad como asistencia

En el diccionario de Manuel Seco, se define como:

"Caridad.- f. Sentimiento de amor al prójimo. Limosna o auxilio que se presta a los necesitados."³

Caridad

1. f. En la religión cristiana, una de las tres virtudes teologales, que consiste en amar a Dios sobre todas las cosas, y al prójimo como a nosotros mismos.
2. f. Virtud cristiana opuesta a la envidia y a la animadversión.
3. f. Limosna que se da, o auxilio que se presta a los necesitados.
4. f. Actitud solidaria con el sufrimiento ajeno.
5. f. Refresco de vino, pan y queso u otro refrigerio, que en algunos lugares dan las cofradías a quienes asisten a la fiesta del santo que se celebra
6. f. Tratamiento usado en ciertas órdenes religiosas de mujeres y en alguna cofradía devota de varones. *Su, vuestra caridad*
7. f. Agasajo que se hacía en muchos pueblos pequeños con motivo de las honras de los difuntos
8. f. *Mar.* Quinta ancla de respeto que solían llevar los navíos en la bodega.

Caridad con uñas

1. f. *Ven.* Favor que se hace con intención de beneficiarse uno mismo.

Por

1. expr. coloq. U. para pedir clemencia, comprensión o benevolencia.

Ligado al concepto de "caridad" se identifican en el diccionario de la Real Academia de la lengua española dos entradas compuestas, la primera "obra de caridad", que indica:

³ *Diccionario de la Lengua española* op cit., p 124.

“1. f. La que se hace en bien del prójimo.”⁴

Y la segunda “obra pía”:

“1. f. Establecimiento piadoso para el culto de Dios o el ejercicio de la caridad con el prójimo.”⁵

Se menciona en el concepto simple que caridad hace referencia a aspectos religiosos, específicamente de la tradición cristiana occidental, por lo tanto trataremos de ubicar a la caridad dentro de la doctrina del cristianismo predominante en nuestra sociedad, en la enciclopedia católica se define como:

(Virtud Teológica)

La tercer y mayor de las virtudes Divinas enumeradas por San Pablo (1 Cor., xiii, 13), usualmente llamada caridad, se define como: un hábito divinamente infundido, que inclina al humano a amar a Dios por él mismo sobre todas las cosas, y al hombre por amor a Dios.

I. Amor a Dios.

II. Amor al prójimo,

1. Amor propio y

2. Amor al prójimo.

La definición engloba las características principales de la caridad:

Su *origen*, por infusión Divina. “El amor de Dios ha sido derramado en nuestros corazones por el Espíritu Santo” (Rom, v, 5). Es, por tanto, distinta de, y superior a, la inclinación de nacimiento o el hábito adquirido de amar a Dios en el orden natural. Los teólogos están de acuerdo al decir que es infundida junto con la gracia santificante, o que está relacionada en forma muy cercana en su forma o en su identidad real, como sostienen algunos, o, según el punto de vista más común, por forma de emanación connatural.

Su *morada*, en la voluntad humana. Aunque la caridad es en ocasiones intensamente emocional, y reacciona con frecuencia según nuestras facultades

⁴ www.rae.es “diccionario de la Real Academia.

⁵ Idem.

sensoriales, aún reside propiamente en la voluntad racional, hecho que no debe olvidarse pues sin ella sería una virtud imposible.

Su *acto específico*, es decir, el amor a la benevolencia y a la amistad. Amar a Dios es desearle a Él todo honor y gloria y todo bien, y, en la medida de nuestras posibilidades, empeñarse en obtenerla por Él. San Juan (xiv, 23; xv, 14) enfatiza el aspecto de reciprocidad que hace de la caridad una amistad verdadera del hombre con Dios.

Su *motivo*, es decir, la bondad o amabilidad Divina tomada absolutamente y dada a conocer a nosotros por la fe. No importa que la bondad sea vista en uno, o varios, o todos los atributos Divinos, pero, en todos los casos, debe adherirse a éstos, no como fuente de ayuda, o recompensa, o felicidad para nosotros mismos, sino como un bien en sí infinitamente merecedor de nuestro amor, en este único sentido es Dios amado por sí mismo. Sin embargo, la distinción entre los dos amores: concupiscencia, el cual da lugar a la esperanza; y la benevolencia, que anima a la caridad, no debe obligar a una especie de mutua exclusión, pues la Iglesia ha condenado repetidamente cualquier intento de desacreditar las obras de la esperanza cristiana (q. v.).

Su *alcance*, es decir, tanto Dios y hombre. Mientras que Dios mismo es del todo amable, tanto como que todo hombre, por gracia y gloria, ya sea comparte ya o al menos es capaz de compartir la bondad Divina, resulta que el amor sobrenatural más bien lo incluye en lugar de excluirle, según Mateo, xxii, 39 y Lucas, x, 27. Entonces una y la misma virtud de la caridad termina tanto en Dios como en el hombre, primeramente en Dios y después en el hombre.⁶

La caridad, dentro de la doctrina católica, tiene un origen de tipo divino, está ligada al amor a Dios, por encima de todas las cosas y el amor al prójimo derivado del amor a Dios. El origen es igualmente divino, se considera, dentro de la misma doctrina que esta "virtud" es una "infusión divina", a partir de la cual el ser humano "naturalmente" está inclinado a ella en mayor o menor proporción.

Se comenta adicionalmente en la misma fuente que:

⁶ <http://www.encyclopediacatolica.com/c/caridad.htm>

"... la mejor prueba de que amamos a Dios Mismo (1 Juan, iii, 10), el cumplimiento de toda la ley (Gal., v, 14), porque, viendo al prójimo en Dios y a través de Dios, tiene el mismo valor que el amor a Dios. La expresión "amar al prójimo por amor a Dios" significa que nos levantamos por encima de la consideración de la mera solidaridad y compasión a la más alta perspectiva de nuestra común adopción Divina y herencia celestial; sólo en ese sentido puede acercarse nuestro amor fraternal al amor que Cristo tuvo por nosotros (Juan, xiii, 35), y puede entenderse un tipo de identidad moral entre Cristo y el prójimo (Mat., xxv, 40). Desde este motivo superior la universalidad de la caridad fraternal sigue como una consecuencia necesaria. Todo aquel que vea en sus semejantes, no las peculiaridades humanas, sino los privilegios dados por Dios y semejantes a Dios, ya no puede restringir su amor a los miembros de la familia, o correligionarios, o conciudadanos, o a extraños dentro de las fronteras (Lev., xix, 34), sino que necesita extenderlo, sin distinguir al judío o al gentil (Rom, x, 12), a todas las unidades de la humanidad, a los expulsados socialmente (Lucas, x, 33 ssc.) y aún a los enemigos (Mat., v, 23 ssc.). Muy eficaz es la lección en la cual Cristo exhorta a Sus oyentes a reconocer, en muchos samaritanos despreciados, al verdadero tipo de prójimo, y verdaderamente nuevo es el mandamiento en el cual nos llama a perdonar a nuestros enemigos, a reconciliarnos con ellos, ayudarles y amarles."⁷

De nuevo, en la concepción religiosa de occidente, especialmente en la que priva en nuestra sociedad mexicana, la caridad tiene un componente teológico muy fuerte que va más allá de la identidad entre los miembros de una misma familia o de una pequeña comunidad, que serían las fuentes de la solidaridad entendida y explicada desde los ángulos sociológico o humanista, se relaciona directamente con el satisfacer a Dios y verlo en cada uno de los prójimos, independientemente de que tengamos o no puntos de contacto con ellos, de que exista algo que nos identifique con ellos o que al menos sean conocidos para nosotros (por tener alguna similitud aunque sea lejana, por ejemplo el mismo idioma). La teología católica lleva la idea de la caridad como posibilidad de auxilio incluso a los propios enemigos.

⁷ Idem.

Eso como mensaje, como ideal de comportamiento y principio de acción social constituye un elemento muy loable, sin embargo, muy pocas veces se ha tomado en su verdadera dimensión como principio de acción para ayudar a los más necesitados.

La caridad no solamente se plantea como una virtud teológica que debe ser practicada por los seres humanos, en particular aquellos que siguen la doctrina del cristianismo católico, sino que además constituye una de las pautas del derecho canónico, en el cual se plantea como un criterio complementario para poder colmar las lagunas de los principios de ese derecho. Señala expresamente el derecho canónico:

Canon 221 § 2: Si son llamados a juicio por la autoridad competente, los fieles también tienen derecho a ser juzgados según las normas jurídicas, que deben ser aplicadas con equidad.⁸

Al respecto se comenta:

Es posible, por lo tanto, plantearse el **alcance de la equidad canónica** en el ámbito del derecho procesal. Más aún, es posible plantearse si la equidad se debe identificar con la caridad, en el sentido de moderar o atenuar las consecuencias restrictivas de la aplicación del derecho o del proceso.⁹

La respuesta a la interrogante planteada es por supuesto que sí, que en el derecho canónico, fundamento normativo para juzgar los actos de los fieles católicos en su relación con la propia autoridad eclesiástica, deben considerarse la caridad y la equidad como elementos que moderen la rigidez de las disposiciones canónicas, aunque no es recomendable que eso se interprete como una relajación de las obligaciones de los católicos con la iglesia:

⁸ <http://www.iuscanonicum.org/articulos/art033.html>

⁹ Idem.

Se debe recordar que, si bien la **caridad** es la virtud que ha de **regir la vida de la Iglesia**, no se puede contraponer con la justicia, como si fuera necesario ser injusto para vivir la caridad: expresándolo brevemente, no es caritativa la injusticia. Es posible recurrir a las excepciones a la ley y moderar el uso de sanciones y restricciones, siempre que tal interpretación no sea injusta, no vaya contra las exigencias de la justicia. Juan Pablo II, lo expresó de modo positivo: «también la justicia y el derecho estricto - y por lo tanto las normas generales, las sanciones, y las demás manifestaciones jurídicas típicas, cuando se hacen necesarias- se requieren en la Iglesia para el bien de las almas y son por lo tanto realidades intrínsecamente pastorales».

Como se ve, se debe considerar que la aplicación estricta del derecho también es exigencia de la caridad y de la equidad que pide el Código. Se hace necesario, como se ve, profundizar algo más en el **sentido y la finalidad de la justicia** -o mejor, de la administración de la justicia, de la función judicial- en la Iglesia.¹⁰

Si nos preguntamos acerca de las razones que hay para la caridad, es decir para que la gente tenga una actitud caritativa y ayude a los demás, podemos enumerar las siguientes:

- a) Por cumplir con un mandamiento religioso;
- b) Por la esperanza de recibir una recompensa ultraterrenal; y
- c) Por simple amor al prójimo.

No se establecen en un orden ascendiente o descendiente, simplemente se enumeran como posibles razones. Aunque la más importante debía ser la "c", no se puede desligar de la enumerada como "b", que significa un aliciente muy importante para los creyentes y que está ligado con su aspecto negativo: la promesa o la posibilidad de recibir un castigo en caso de que se incumpla con el mandato religioso que prescribe el amor al prójimo como a sí mismo (o llegar a Dios a través del amor al prójimo).

¹⁰ Idem.

1.3 La filantropía como asistencia

En el diccionario de la lengua española se define: "Filantropía.- f. Amor al género humano."¹¹

Esta definición tan escueta, libre de connotaciones religiosas hace referencia a una actitud del ser humano que puede estar emparentada con lo religioso, en el caso de la cultura occidental, con la religión cristiana y que tiene que ver con el amor al prójimo. En términos generales se podría considerar como equivalente a la caridad; sin embargo, tratando de distinguir entre ambas, en la caridad se le tiene amor al prójimo por afinidad a Dios, mientras que en la filantropía el amor al prójimo es un amor por sí mismo, en una actitud más humanista, no se tiene como intermediaria a una idea acerca de la divinidad, ni tampoco se espera una recompensa extraterrena, sino tal vez la esperanza de la simple reciprocidad, ya sea de manera genérica o particular.

Tratando de aclarar, la filantropía sigue un interés genérico, si solamente se pretende cierta reciprocidad de manera abstracta, por ejemplo "hago el bien a otros seres humanos con la esperanza de que estos seres humanos al mismo tiempo hagan también el bien a sus semejantes", independientemente de sus posibilidades materiales.

El segundo tipo de interés que puede perseguir la filantropía, es uno de carácter específico, en el cual se espera por lo menos la reciprocidad personal. Se hace el bien a alguien en específico, esperando que en el futuro, si es que se requiere, esa persona pueda devolver el favor en la misma proporción.

Podría pensarse que en cualquiera de los dos casos se pervierte el sentido de la filantropía, puesto que se espera algo de quien se ve favorecido por ella. Sin embargo, hay grados de aproximación al ideal.

¹¹ *Diccionario de la Lengua española op cit.*, p 287.

En el caso de ambas conductas, una de tipo caritativo, que tiene un matiz y una motivación de corte religioso (la salvación del alma propia o la recompensa divina) y la de corte filantrópico, que tiene un matiz secular y una motivación más terrenal (la reciprocidad o en algunos casos recibir una serie de contraprestaciones gubernamentales como exenciones de impuestos). Se puede plantear la existencia de ideales, el ideal en ambas es común: hacer el bien sin esperar una contraprestación directa o indirecta de nadie. Este sería el "ideal" moral. Las motivaciones religiosas o sociales son un elemento adicional.

A esa diferencia entre lo secular y lo religioso, se adicionan una serie de diferencias más concretas, por ejemplo, en el caso de la caridad se alude a valores de tipo religioso que tienen que ver con la posibilidad de trascendencia humana, es decir, la mayoría de los seguidores del cristianismo tienen la esperanza de que sus acciones en la tierra se vean recompensadas en la vida después de la vida, tal y como es la creencia de la tradición judeocristiana.

Aunque no sea una parte fundamental de este trabajo el establecer las motivaciones de la filantropía solamente enunciaremos algunas de ellas:

- a) la reciprocidad directa;
- b) la reciprocidad indirecta
- c) la reciprocidad abstracta

Hablamos de reciprocidad en un sentido estrictamente gramatical:

"Reciprocidad. 1. f. Correspondencia mutua de una persona o cosa con otra."¹²

Esta idea se refiere a una serie de contrastaciones básicamente entre dos partes, donde una de ellas entrega un objeto y recibe de la otra otro objeto similar. Trasladado al campo de la acción humana, un sujeto realiza una conducta que tiene

¹² www.rae.es

un sentido favorable hacia otra persona y espera que ésta tenga un gesto similar con ella.

Lo difuso del concepto de filantropía es que no hay una contraprestación en el sentido jurídico o civil del término, no se lleva a cabo un contrato a través del cual el filántropo establece el clausulado señalando la extensión y características de los beneficios que está otorgando, y por su parte, el beneficiado con la filantropía tampoco establece o acepta el clausulado en el cual se compromete a devolver algo en caso de ser requerido, sino simplemente se espera que en la medida de sus posibilidades regrese "algo" al benefactor o a la sociedad en general. sin embargo, en caso de incumplimiento del deber moral de reciprocidad, el beneficiado no ve revocados sus beneficios, ni tampoco el filántropo puede exigir el cumplimiento de la obligación moral.

Con esta aclaración de la "naturaleza" de la filantropía, se analizarán los tipos de reciprocidades que se pueden esperar de ella:

Al hablar de reciprocidad directa, se espera que el beneficiado de una manera específica responda en el momento adecuado o esperado con una respuesta asimilar a la cual le favoreció en un primer momento (tomando en cuenta siempre la medida de sus posibilidades).

En la reciprocidad indirecta, no se espera específicamente que el beneficiado concreto retribuya de algún modo la conducta directamente al benefactor, sino que este espera que le sea retribuida de manera indirecta a través de un tercero, frecuentemente encarnado por el Estado. De tal forma que el filántropo hace el bien a sus semejantes, esperando que ese bien sea reconocido por el Estado sobre todo a través de exenciones o disminución de impuestos (el mecanismo más común en las sociedades contemporáneas).

Finalmente, en la reciprocidad abstracta no hay un destinatario específico, sino simplemente hay un destinatario general y abstracto encarnado o encarnable en la sociedad en general. En este caso no se espera una conducta favorable de alguien en particular, sino de todos en general, por ejemplo, un filántropo que se da a conocer por sus actos de filantropía espera ser reconocido por ese hecho y no sufrir de las agresiones que podrían suscitarse en otros sujetos que no son conocidos por su afición filantrópica.

Como ya lo hemos mencionado, en las sociedades previas a la modernidad y a la imposición de la lógica del capitalismo la idea de la asistencia a los más necesitados podía revestir un cariz religioso, en las modernas sociedades capitalistas, cuya lógica es la obtención de plusvalía o ganancia (por valor agregado o intermediación) en las actividades humanas, la idea de la asistencia social ya no tiene un cariz definitorio religioso, sino uno laico que tiene estrecho vínculo con la lógica del sistema económico dentro del cual se encuentra inmersa la actividad humana. Si en la lógica del sistema económico predomina un esquema de costo-beneficio, aunque el beneficio no se considere de manera inmediata ni de una forma "desmedida".

De esta forma, la ganancia que se obtiene de la "filantropía" es una ganancia de mediano y largo plazo: consistente básicamente en la estabilidad del propio sistema económico, político e ideológico. Siendo además válido lo que se había mencionado anteriormente acerca de las funciones generales de la asistencia.

Adicionalmente, en el medio de las organizaciones de filantropía, se hace mención de una "cultura de la filantropía" o cultura filantrópica. La cual alude a una serie de contenidos en la educación formal e informal que se centren sobre el interés de los demás seres humanos y que tiene como consecuencia la modificación de la conducta social e individual efectivamente orientada para ayudar a los miembros de la comunidad menos favorecidos económicamente, que tienen menos

1.4 La asistencia social

La asistencia "social" tiene un componente laico más acentuado que la propia filantropía, si la filantropía se expresa como un amor al prójimo independiente del credo religioso o de un interés supraterrrenal, en el caso de la asistencia social, el objetivo preventivo y correctivo es mucho más claro que en las anteriores categorías mencionadas.

He expresado anteriormente que la asistencia social es concomitante a una de las modalidades del Estado capitalista, al denominado estado social o de bienestar, que fue consolidado a fines de la década de los treinta con el ascenso de Franklin D Roosevelt a través del New Deal, como una forma de mitigar los efectos de la profunda crisis financiera que asoló al incipiente capitalismo global en el 29.

A reserva de que se analice con mayor profundidad en el siguiente capítulo, el Estado de Bienestar se describe así:

El Estado de bienestar, característico de varios países de Europa Occidental, ofrece educación y atención médica gratuitas, viviendas de bajo costo, pensiones de vejez, retiro y enfermedad, transferencias directas hacia los desempleados y los pobres, así como otros programas sociales de diversa naturaleza. En los últimos años se ha revertido en parte la tendencia que llevó a la ampliación de funciones característica de los Estados de bienestar. Ello ha sucedido por varios motivos: a) por la revalorización de la economía de mercado, lo cual lleva a tratar de eliminar las distorsiones que, sobre la asignación general de recursos, producen estas amplias políticas; b) por los crecientes déficits que se van generando cuando el gasto público se amplía de esta manera; c) por la ineficiencia de muchas de estas políticas para erradicar los males sociales que se proponen combatir, en especial en cuanto a la eliminación de la pobreza y el desempleo¹³

¹³ cf <http://www.eumed.net/coursecon/dic/N.htm>

Lo importante de resaltar en la descripción anterior es que el Estado asume la carga del gasto social, incluyendo por supuesto las acciones de auxilio social. Respecto del contexto específico en el cual surge el New Deal, se dice que fue un

Programa de reformas económicas introducido por F.D. Roosevelt en los Estados Unidos en 1933 para hacer frente a la severa depresión de la época. El New Deal se propuso establecer un sistema de seguridad social federal para los millones de pobres y desempleados que existían en ese momento, así como revitalizar la agricultura y la industria, que se hallaban en medio de una profunda recesión. En la práctica este cambio de rumbo significó que el Estado adquirió un papel en la economía que no había tenido jamás en los Estados Unidos y la creación de lo que luego se pasó a denominar Welfare State (Estado de Bienestar).

Los problemas creados por esta expansión del sector público se expresaron con claridad sólo muchos años más tarde. Fue en la década de los setenta que los presupuestos fiscales deficitarios crearon una fuerte inflación y que se percibió la incapacidad de muchos programas sociales para lograr los objetivos propuestos, en especial el de la eliminación de la pobreza. De allí surgió la llamada "revolución conservadora" de la década de los ochenta, bajo la administración del presidente Ronald Reagan, que impuso un decisivo viraje hacia una economía de libre mercado.¹⁴

Como uno de los modelos predominantes en el siglo pasado, el Estado de bienestar social ayudó al capitalismo a sobrellevar los efectos de las tremendas crisis económicas que se desataron en el mundo entero como efecto de las tendencias o dinámicas de la economía de mercado.

Lo importante de resaltar, aunque posteriormente se abundará sobre el Estado de bienestar es que a partir de que el Estado asume la responsabilidad de la distribución más justa de la riqueza, los efectos de la crisis impactan menos a las clases populares.

¹⁴ cf <http://www.cumed.net/cursecon/dic/N.htm>

1.4.1 Los objetivos adicionales en la asistencia social

Aunque no deja de tener otro tipo de objetivos, como el de control social y control político. En las doctrinas políticas radicales se ha visto con mucha reserva la actividad de las instituciones religiosas o las asociaciones filantrópicas a favor de las clases necesitadas, se considera como un "paliativo" para evitar los estallidos sociales, sobre todo después de las amargas experiencias experimentadas en Francia, Alemania e Inglaterra en el siglo XIX. Para evitar entonces que se llegue a los extremos experimentados por esas sociedades durante del periodo antes mencionado, la burguesía, que ha sabido integrar adecuadamente sus propias contradicciones, lo que hace es llevar a cabo la caridad laica.

La caridad se constituye entonces en una forma de control social, entendiendo este concepto de manera socio-política como:

El auxilio social reviste entonces en esta época (desde la implantación del liberalismo económico o del modo de producción capitalista) una función adicional que muy probablemente opaca a las demás funciones: se constituye en un mecanismo que controla el descontento de las grandes masas empobrecidas que han perdido la oportunidad y la costumbre de luchar para salir de la penuria económica. En las sociedades de capitalismo dependiente como la nuestra, el efecto es mucho más intenso, puesto que las desigualdades sociales son mucho mayores que en las sociedades capitalistas desarrolladas, donde la mayoría de la población parte de una base común de bienestar, a la cual tiene acceso la mayoría, situación que no es propia de las sociedades subdesarrolladas.

La asistencia social en nuestra época implica que la actividad de auxilio se lleva a cabo a través de todo un sistema normado y reglamentado y hasta cierto punto burocratizado. Esto quiere, en el contexto de la teoría de Max Weber acerca de las formas de dominación, que la asistencia social obedece a los criterios de un modelo predominante: la forma de dominación racional con administración burocrática.

Independientemente de que la asistencia sea privada o pública, obedece a una reglamentación nacional, misma que será motivo de análisis en este estudio, a la cual deben ceñir sus actividades. Por otra parte, con independencia de la naturaleza de la asistencia, en ambos casos opera a partir de una organización burocrática (administrativa) cuya base de funcionamiento opera a través de una "meritocracia" bien definida en la misma ley. De tal forma que las características entre ambos tipos de asistencia (pública o privada) son muy parecidas.

Resumiendo, el concepto general que engloba a todas las posibles acciones humanas de ayuda al prójimo es la "asistencia", de esta se pueden desprender tres grandes modalidades:

- La caridad, cuya base o plataforma es religiosa;
- La filantropía, cuya plataforma es laica y tiene que ver más con la simpatía hacia el prójimo, y
- La asistencia social, que en este momento tiene dos signos: pública y privada, y cuyo fin específico, además de la ayuda al prójimo, consiste en mantener a salvo a toda la estructura económica y de poder vigentes.

Capítulo 2 Reseña del papel asumido por el Estado frente a la cuestión social

La "cuestión social" es el nombre dado por la doctrina social de la iglesia católica a la serie de problemas sociales y humanos que se manifiestan a raíz del capitalismo. La desigualdad tan fuerte que se originó bajo el esquema económico del liberalismo ocasionó un gran malestar en la población que mayoritariamente fue arrojada a la pobreza en las naciones industrializadas y que fue obligada prácticamente a vivir en espera de ser contratada, como un gran ejército laboral de reserva.

Los efectos de la implementación del capitalismo se dejaron ver muy pronto e inmediatamente, los teóricos de la economía dieron la voz de alerta, hay una reacción en contra de la confianza desmedida que tenían los economistas en que el mercado podría regular los precios y la distribución de los productos.

La actitud del Estado y la solución dada desde el poder a los efectos negativos de la gestión económica del capitalismo fueron muy variados, y se tienen que matizar en tres grandes tendencias, que al mismo tiempo constituyen las etapas del propio estado capitalista, con una tendencia contemporánea a la regresión hacia la primer etapa. Las etapas son:

- Estado liberal
- Estado benefactor y
- Estado neoliberal.

Por Estado vamos a entender a "la agrupación humana estable y permanente, basada en múltiples lazos de solidaridad, asentada en un territorio, dotado de un orden jurídico, estructurado por un poder o autoridad y unificado en torno a fines comunes"¹

¹ OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría política, Gloman, México, 1989. p 35.

No es mi propósito hacer una tesis de ciencia política donde se analice profundamente el sentido o los alcances que puede tener el concepto de "Estado", sé que es muy problemático y que en la actualidad la propia institución política denominada "estado" se encuentra muy limitada dentro del esquema neoliberal, y sobre todo por la acción de las grandes empresas transnacionales, sin embargo, a pesar de ello considero que todavía es operativo con fines de análisis. Por tal motivo, no se discute el concepto de estado y se toma directamente como lo define Ovilla Mandujano.

2.1. estado liberal

Constituye la segunda fase del capitalismo considerando que la primera etapa, donde se da la acumulación originaria del capital es la etapa denominada "mercantilismo", la cual se describe como la época en la cual predomina como teoría del enriquecimiento de las naciones, la idea de la acumulación de metales preciosos.²

A pesar de que en los cursos de Historia del pensamiento económico se suele estudiar solamente como una "doctrina o teoría económica", el mercantilismo no solamente fue una doctrina económica, algo teórico, sino que impactó fuertemente en la política económica adoptada por muchas de las naciones europeas, ha sido pues, una de las pocas doctrina económica que tuvieron pleno reflejo en la realidad social y económica de las naciones. La época de predominio de esa doctrina-política económica se puede ubicar entre los siglos XVI y XVIII en Europa, principalmente en los países de España, Inglaterra, Holanda, Francia e Italia.

Entre los principales rasgos que se pueden mencionar de esta doctrina económica se encuentran:

La esencia de la actividad económica se centra en la adquisición de monedas y metales de oro y plata como única forma de enriquecerse el estado.

² GOMEZ GRANILLO, p 27

El mercantilismo es centralista al considerar que es el propio estado el que debe organizar y programar la adquisición de metales preciosos.

Con el mercantilismo aparece por primera vez el concepto de balanza comercial, ya que los países se ven forzados a desarrollar al máximo las exportaciones de productos pagaderos en oro y plata y reducir en lo posible las importaciones que supongan pagos en este tipo de moneda. El mercantilismo propicia una balanza comercial constantemente favorable.

Esta doctrina implica una gran dedicación al marco legal que regula la producción y el comercio, como vías de conseguir una óptima organización que lo facilite: desarrollo de la infraestructura del país, comunicaciones, puertos, desarrollos de mercados exteriores que absorban exportaciones, etc.³

Adicionalmente en esta época se da el inicio de la revolución industrial y lo que nace como un esquema económico derivado exclusivamente de la acumulación de dinero, principalmente de moneda de oro llamado "bullonismo " en España) se convierte poco a poco en una propuesta económica favor de una balanza comercial positiva (más ingresos nacionales por exportación que egresos debido a la importación). Menciona Gómez Granillo:

Se considera (en esta época) necesario reglamentar la industria para que produzca barato, para lo cual se implementan medidas como el incremento poblacional, con el fin de favorecer la existencia de un ejército de mano de obra barata. El establecimiento de un máximo legal en los salarios, cuota que no debía ser rebasada por ningún patrón, el proporcionar estímulos al capitalismo, así como subvenciones a los productores y protección y recompensas a las industrias de determinados ramos. Este incremento en la producción industrial tenía su parte correspondiente en el apoyo a la exportación, particularmente de productos manufacturados que podía darse a precios más altos.⁴

³ Cf <http://www.mgar.net/var/mercant.htm>

⁴ cf GÓMEZ GRANILLO, op cit p 28

También se promueve, la colonización de nuevos territorios “vírgenes” o la conquista de las tierras que pertenecían a los “nuevos” territorios descubiertos por los europeos en un periodo que va del siglo XV al siglo XIX incluso.

La siguiente doctrina es el neoliberalismo económico y fue el sustento del capitalismo. Dos son los autores más importantes del liberalismo: David Ricardo y Adam Smith.

2.1.1 Adam Smith

Entre las ideas que se pueden resaltar de este economista inglés se encuentran:

La espontaneidad de las instituciones económicas, que surge del pensamiento fisiócrata respecto del orden natural y la preeminencia de lo agrícola, resalta particularmente la primera. Considera que debe existir un orden económico natural, ya que las leyes de la economía son similares a las leyes de la física: describen la realidad y no pueden ser infringidas: “las mismas están íntimamente ligadas con la naturaleza humana y responden al afán de satisfacer sus necesidades, y a la ley del menor esfuerzo con el máximo rendimiento. Dicho de otro modo, el orden no necesita ser impuesto artificialmente porque existe naturalmente; la sociedad económica funcionará mejor con el menor intervencionismo estatal.⁵

En el contexto de esa idea de espontaneidad de las instituciones económicas, que significa e implica que no es necesario el consenso o la voluntad popular para que surjan, sino simplemente se estructuran por su propio impulso, Adam Smith reconoce la existencia de cuatro instituciones básicas⁶:

- División del trabajo
- Moneda
- Capital

⁵ HERRERÍAS, Armando. Fundamentos para la historia del pensamiento económico, 4 ed., Noriega-Limusa, México, 1997, p 116

⁶ Cf GÓMEZ GRANILLO, op cit pp 61-63.

- Oferta y la demanda

División del trabajo.- considera que una consecuencia necesaria y gradual de una tendencia especial de la naturaleza humana, resultado del interés personal. Dentro de su doctrina, el ser humano obra a partir de sentimientos de interés personal, no de altruismo, por lo que, al igual que el intercambio o trueque de productos (conducta que nace desde el principio de los tiempos), la división del trabajo se va configurando poco a poco.

Abundando un poco en el concepto de división del trabajo, esta se describe como:

La división del trabajo hace referencia al número de tareas distintas en que se distribuye el trabajo necesario para la producción de un bien o servicio, tareas que han de ser realizadas por distintos trabajadores especializados en cada una de ellas.⁷

En la doctrina tradicional marxista⁸ (solamente para contrastar el concepto de división del trabajo) se considera a este como: Proceso de separación en el que existen, recíprocamente condicionadas, distintas especies de trabajo en un sistema único de producción social. El carácter y las formas de la división del trabajo están determinados por el desarrollo de las fuerzas productivas. A su vez, la propia división del trabajo, al caracterizar el grado de dicho desarrollo, provoca un ulterior incremento de la productividad del trabajo, con lo cual facilita el perfeccionamiento y el cambio de los tipos de relaciones de producción. En la comunidad primitiva, la división del trabajo presenta la forma más sencilla de división, por sexo y edad; en el régimen de esclavitud, se separa la ganadería, el trabajo de artesanía se aparta de la agricultura, se independiza el comercio; nacen y se desarrollan divisiones de trabajo de tipo territorial, profesional e internacional, se separan el trabajo intelectual y el físico; en el período de la manufactura capitalista, la división del trabajo penetra en el interior de la empresa y presenta la forma de división del trabajo por partes, por piezas. Este último proceso se acentúa y se hace más profundo al aparecer la técnica basada en la maquinaria.

⁷ Cf <http://www.lablaa.org/ayudadetareas/economia/econo5.htm>

⁸ Cf. Diccionario Soviético de filosofía en <http://www.filosofia.org/enc/ros/div2.htm>

Las definiciones, tanto de Adam Smith como la del diccionario soviético coinciden en considerar que hay una evolución en el sentido de la división del trabajo y que en cada etapa de la historia o de desarrollo de los medios de producción es distinto al anterior, se vuelve más complejo.

Adicionalmente se considera que en las economías modernas están cada vez más enfocadas en aumentar la producción a través de la eficiencia, por lo cual, para lograr realizar una determinada actividad con eficiencia, se hace indispensable, lograr la especialización de las actividades. El propio Adam Smith reconocía que la división del trabajo tenía ventajas y desventajas, entre las ventajas consideraba:

- a) Adquisición de maestría y destreza, debido a la ejecución de un mismo trabajo.
- b) Economía de tiempo, ya que se ahorra el paso de una ocupación a otra.
- c) Propensión hacia las invenciones y perfeccionamiento de los bienes. Es más fácil que esto suceda cuando un trabajador se dedica diariamente a un mismo trabajo.

En tanto que las desventajas observadas eran:

- a) Monotonía en el trabajo, y
- b) Atrofia mental.

Independientemente de las ventajas y desventajas de la división del trabajo y de la persistencia o agudización de ellas en la época moderna, algunos autores consideran que hay varias características de la división del trabajo que permiten que, a través de ésta, se aumente la producción de la sociedad en general, al aprovechar todas las capacidades del trabajador y los recursos disponibles, que en muchos casos son escasos.

La primera característica es la *diferencia de capacidades*: Cada persona posee características propias que le permiten ser mejor en algunas actividades que en

otras. La división del trabajo permite que las personas se ocupen de aquella actividad en la cual son buenos y no pierdan tiempo y esfuerzo realizando también otras actividades que otras personas podrían hacer mejor.

La segunda característica es el *aprendizaje por medio de la experiencia*: Suponiendo que existan dos personas con las mismas capacidades, el dedicar a una persona a realizar una actividad hace que esa persona se vuelva especialista en llevarla a cabo, pues el hecho de que se ocupe en esa sola tarea le permite desarrollar destrezas y descubrir mejores técnicas que simplifiquen el trabajo, lo que no sucedería si esa persona también se ocupara de otras actividades (sería algo así como "la práctica hace al maestro").

La tercera característica es el ahorro de tiempo: El que un trabajador esté dedicado permanentemente a una sola tarea evita la pérdida de tiempo por el paso de un trabajo a otro.⁹

Moneda.- es otra de las instituciones "espontáneas" de la economía y se caracteriza como un mecanismo de intercambio, Gómez Granilla señala que ninguna otra institución económica ha facilitado tanto el cambio de mercancías y aumentado la riqueza como la moneda. Esta institución es mejor que el trueque y su origen se puede encontrar en el instinto colectivo del ser humano y no en las disposiciones estatales, el Estado interviene únicamente en un estadio muy avanzado, nunca en los primeros. Claro que la permuta tiene muchos inconvenientes y para vencerlos nace la moneda.¹⁰

Capital.- es considerado como la tercera fuente de enriquecimiento de la nación y en ocasiones es considerada como la única dentro de la obra de Smith, quien señala que mientras mayor sea el capital disponible, mayor será el desarrollo industrial y mayor será la división del trabajo y el bienestar social. Pero el capital sólo puede aumentar en la medida en que se economice la renta, es decir, se aumente el ahorro. Si el capital se acumula por el ahorro se debe al deseo del hombre de mejorar su

⁹ Cf <http://www.lablaa.org/ayudadetareas/economia/econo5.htm>

¹⁰ Cf GÓMEZ GRANILLO, op cit p 62.

situación, tampoco se debe a alguna disposición de carácter social o político que impele en tal dirección a la conducta humana.¹¹

Oferta y la demanda.- en un régimen en que cada persona produce para el mercado, lo lógico es que sea muy difícil adaptar la oferta de bienes a la demanda de los mismos, puesto que nadie sabe lo producido por otros, y además, tampoco existe una dirección de conjunto que permita equilibrar oferta y demanda. Si la producción es anárquica, no puede evitarse que en cierto momento la oferta sea mayor o menor que la demanda efectiva.¹²

De la teorías de la espontaneidad de las estructuras económicas, vale resaltar que todavía es el sustento de la política del neoliberalismo, al menos como se pretende imponer a la mayoría de los países no desarrollados, dentro de los cuales, se pretende que acepten una competencia interna y externa sin restricciones y que el precio de todos los productos (incluyendo al trabajo o mano de obra entendida como mercancía) esté determinado por la "libre confluencia" de las fuerzas del mercado.

Adam Smith, muestra también en su obra una marcada visión liberal que surge como respuesta a las condiciones históricas de finales del siglo XVIII, donde se atacó el sistema mercantilista a través de la doctrina del *laissez - faire*, por medio de argumentos en favor de una economía regulada por leyes naturales que le permitían conducirse "por la acción de una mano invisible" hacia un desarrollo óptimo. A continuación se analizarán, las causas que condujeron a Adam Smith a hacer abstracción del dinero y demás instituciones del análisis teórico, para considerar luego su validez en el contexto de una teoría en consideración del dinero, que surge en contraposición al análisis dominante en su época, basado en la acumulación de oro (bullonismo).¹³

¹¹ Ibidem p 63.

¹² Idem.

¹³ Cf www.lablaa.org/ayudadetareas/economia/econo5.htm

La construcción de la teoría del valor y los precios de Adam Smith y en general de la visión ortodoxa parte de la existencia de un mundo de bienes y agentes económicos: el análisis se hace por fuera de cualquier realidad institucional, lo que implica la ausencia del dinero, razón por la cual a dichos bienes se les concede la cualidad de tener poder de compra sobre los demás. Así, con esta propiedad intrínseca que les permite enfrentarse directamente sin necesidad de un medio de cambio que actúe como intermediario entre ellos, se trató de explicar el funcionamiento de la sociedad mercantil como regida por leyes naturales. La elección de Smith - entre dos formas posibles de construcción teórica en economía: monetaria o real, obedeció a razones lógicas e histórico-sociales. Dobb expone los argumentos presentados por el economista escocés y sus sucesores clásicos dentro de la construcción lógica del análisis real:

(...) Puesto que el dinero representaba meramente una técnica conveniente de cambio , ya para el cálculo, ya como intermediario, era indiferente para las relaciones productivas esenciales y por tanto no podía afectar el sistema de las proporciones de cambio. Un aumento o disminución de la cantidad de dinero no podía afectar la relación existente entre los precios, puesto que tendía a afectarlos a todos por igual.¹⁴

De la crítica realizada por Smith a los mercantilistas mercantilista, se derivan otras razones para la elección de un análisis real: Smith argumenta que la riqueza de una nación no se mide por la cantidad de metales preciosos que acumule, como aseveraban los mercantilistas, sino por la magnitud de su capacidad productiva en periodos y condiciones determinadas. Los metales, pueden variar de valor debido a diversas causas, como las innovaciones tecnológicas o el descubrimiento de una nueva mina. De esta última conclusión se desprende un planteamiento fundamental dentro del análisis real: si los metales preciosos y en general todas las mercancías son susceptibles a variaciones en su valor, ¿cómo es posible medir la riqueza en términos reales?

¹⁴ Idem.

Se hizo necesario entonces un numerario o patrón único de medida, que pudiera ser invariable frente al tiempo y la distribución, con el cual todas las mercancías pudieran compararse y así medir la riqueza en términos reales. Smith plantea que todo trabajador debe, al dedicarse a una sola actividad productiva, cambiar el excedente de su trabajo por el excedente de otro trabajador, para satisfacer por medio del intercambio, necesidades mutuas de consumo. Para poder intercambiar producciones de diferente especie, el trabajador toma en cuenta el grado de fatiga que le costó producir su mercancía y según éste, mide la cantidad de otros bienes que puede adquirir. Así, poseer una mercancía implica tener un poder de compra sobre el trabajo ajeno y por tanto, la riqueza se mide en términos de la amplitud de trabajo que un hombre pueda disponer a través de sus bienes. Esto conlleva a considerar el trabajo como unidad invariable, hecho que el autor de *La riqueza de las Naciones* arguye por la relación natural entre los hombres y su nivel de subsistencia - asociado al grano -, que es en última instancia, invariable. Así se encuentra que existe una relación directa entre el trabajo y el salario o nivel de subsistencia, pudiendo definir al salario como patrón de medida de los precios.

A través de los primeros capítulos de su obra, Smith describe ciertas características de la sociedad comercial que le servirán para fundamentar los conceptos de mercado y equilibrio; éstas se pueden resumir en cinco puntos esenciales: primero, la división del trabajo crea una sociedad de intercambios; segundo, los intercambios se basan en el egoísmo y no en la benevolencia; tercero, la sociedad egoísta promueve el bienestar, cuarto; el dinero mejora el funcionamiento de la sociedad comercial y quinto, el poder individual en la sociedad de mercado se mide por el poder de compra de su riqueza personal. Planteadas estas condiciones, Smith enuncia una importante premisa sobre el funcionamiento del mercado en la sociedad comercial, según la cual los precios de mercado son atraídos - gravitan - hacia un precio natural a través de un mecanismo de oferta y demanda.¹⁵

¹⁵ Idem.

Dedicué especial énfasis al aspecto del trabajo porque dentro de los conceptos manejados por el liberalismo es uno de los pocos que alude directamente al ser humano, finalmente, el trabajo, la división del trabajo y la mano de obra están constituidos por el hombre y no son entidades o cosas como el dinero, el capital o el mercado.

2.1.2 David Ricardo

El segundo de los autores que consolida el pensamiento del liberalismo, David Ricardo complementa la perspectiva doctrinal de Adam Smith en referencia al liberalismo, que trasciende al ámbito estrictamente económico y se convierte en cierto modo en una visión casi filosófica e ideológica.

Entre las aportaciones más importantes que lleva a cabo David Ricardo se encuentra la Teoría del valor, en la cual distingue dos tipos de valor en los bienes, uno de uso y otro de cambio; el primero consiste en la utilidad del bien para satisfacer una necesidad, mientras que el valor de cambio es la posibilidad de cambiar un bien por otro. El valor de cambio es a partir del cual se pueden intercambiar en el mercado por otros bienes.

Existe una relación entre el valor de un bien y el trabajo. Señala Gómez Granillo que el valor de casi la totalidad de los bienes tiene como origen el trabajo, concretamente la cantidad de trabajo que se requiere para producirlos, y un bien valdrá, por lo tanto, dependiendo de la cantidad de trabajo que requiere para hacerlo porque en primer lugar el precio debe remunerar la cantidad de trabajo empleado en la producción.

----teoría de la renta

Al igual que Smith, David Ricardo creía que existía una conexión directa entre la institución monetaria y la intervención del príncipe en el curso natural de la economía, impidiendo el total desarrollo de la capacidad productiva de la sociedad. Es decir, la intervención de los gobernantes suponía en realidad una perversión del

"natural" curso que debían seguir las cosas de la economía, sobre todo si esa intervención se orientaba al control de los precios o al control del consumo.

2.2 Liberalismo moderno: sus estructuras

En el sentido de los promotores del liberalismo que consideran que el sistema liberal no ha fallado, sino que ha fallado la implementación del mismo en los diferentes países, debido a la insistencia de los gobiernos a intervenir en los ciclos económicos y no dejar que sea la ley de la oferta y la demanda y la dinámica misma del mercado quien establezca los ritmos de la economía, ya sea local, regional o mundial, podemos citar a Xavier Scheifler, quien enumera una serie de estructuras básicas necesarias para que funcione adecuadamente el liberalismo:

a) Estructuras jurídicas requeridas por el liberalismo

El derecho de propiedad. Considera que todo ser humano tiene el derecho natural primario al uso de los bienes que requiere para la vida, ya que los bienes de este mundo tienen un destino común. Distingue entre el derecho primario y el derecho secundario de la propiedad, el derecho natural secundario está constituido por la propiedad privada, de tal manera que es considerado como la mejor manera para que se cumplan las funciones de los bienes comunes. Sin embargo, reconoce los problemas que se han causado a partir del abuso del derecho de propiedad privada actual que solamente agudiza los contrastes entre las clases sociales y a pesar de que en el liberalismo clásico se quiere dejar a la moral al margen de las reflexiones económicas, en la época actual es necesario introducir ese elemento en la discusión, sobre todo en lo referente a las bases jurídicas del liberalismo. La solución para Scheifler es considerar que la propiedad privada está sometida o gravada con una función social y corresponde al Estado establecer los medios debidos para que dicha función sea realizada.¹⁶

Dentro de las estructuras jurídicas menciona el derecho a la libertad:

¹⁶ scheifler amézaga, Xavier. Historia del pensamiento económico t. I, Trillas, México, 2002, p 216-217

“La libertad es un gran bien que es necesario promover. Pero la libertad es inseparable de la responsabilidad. Libertad sin responsabilidad conduce a la anarquía y a la tiranía”¹⁷

Retoma las críticas que se han hecho a la noción de libertad, especialmente libertad de contratación, impulsada desde la tradición clásica del liberalismo, que niega el terrible desequilibrio que existe entre los dos factores de la producción:

“la libertad de trabajo en este sistema está totalmente limitado por las oportunidades que existen para trabajar. En el fondo, esta libertad de trabajo es sólo una máscara bajo la cual se oculta la tragedia de que nadie (ni el Estado) tiene la obligación de ocuparse de aquellos que no encuentran trabajo. Estos, como dijo Malthus, <están de más en este mundo... la naturaleza les exige que se vayan>. Por eso dijo Lacordaire, refiriéndose a esta situación, que la libertad oprime y la ley libera.”¹⁸

2.3 Algunos críticos del modelo económico liberal

Es importante citar el pensamiento de algunos de los críticos de liberalismo y del papel que desempeñaba el estado en la sociedad, ya que esas críticas le sirvieron al capitalismo para ir integrando sus contradicciones y paulatinamente mitigar los efectos de las crisis económicas.

Menciona Astudillo Ursúa que al triunfar el modelo del liberalismo sobre el modelo económico previo, el feudalismo, la libertad proclamada benefició especialmente a los propietarios y en particular a los industriales, cabe recordar que el proceso de industrialización se da a la par (o es impulsado por) del liberalismo.

“La libertad se impone en las relaciones obrero patronales y solamente resulta real y efectiva para los patrones quienes ven favorecidos sus particulares intereses. Paralelamente al éxito del capitalismo industrial empiezan a aparecer

¹⁷ Ibidem p 217.

¹⁸ Idem.

en las ciudades suburbios de obreros de las fábricas que viven una existencia miserable y las crisis de superproducción o más bien de subconsumo.”¹⁹

Es justamente en este contexto social en el cual surgen los primeros críticos en contra del liberalismo que se adoptó sin restricciones en algunos de los países europeos, primordialmente en Inglaterra, Francia y los países bajos (los que accedieron al principio al proceso de industrialización).

Socialmente, además del hacinamiento en las ciudades por parte de los campesinos que fueron expulsados de sus tierras (fenómeno que se dio especialmente en Inglaterra donde los grandes terratenientes ocuparon sus tierras antes de cultivo para la explotación de ganado lanar, con fines de dedicar la mayor parte de su producción para alimentar a las industrias lanares, que eran la base de la economía de exportación inglesa. Las condiciones de vida de los obreros eran muy precarias, describe Astudillo:

“El empleo de mujeres y niños en las fábricas, salarios miserables que apenas permiten al obrero mantenerse con vida, largas jornadas de trabajo que se prolongan hasta trece o quince horas son la tónica de la época, no obstante que en 1819 se limita el trabajo de los niños en las fábricas de hilados de algodón.”²⁰

Señala el autor consultado que la depauperización y las crisis económicas fueron dos fenómenos nuevos y recurrentes que se presentan en el liberalismo, hechos que hacen suponer a muchos de los pensadores que la posibilidad de autorregulación tan pregonada por los primeros teóricos del liberalismo es muy limitada: la mano invisible opera solamente para los grandes capitalistas.

2.3.1 Sismondi

Entre los críticos se encuentra a Juan Carlos de Sismondi, quien señala:

¹⁹ ASTUDILLO URSUA, Pedro. Lecciones de Historia del pensamiento económico, 11ª ed., Porrúa, México, 2000, p 101.

²⁰ Idem.

“Los clásicos eran partidarios del aumento general de la producción, en vista de que si ésta excedía a las necesidades de la demanda, se producía una baja inmediata de los precios, lo cual permitía enmendar cualquier error. Por el contrario la elevación de los precios advertía a los productores que la oferta era insuficiente y que había que producir más.

Sismondi considera dicho punto de vista como ligero, porque estima que los clásicos habían razonado en abstracto y que un aumento de oferta, cuando ésta es insuficiente para responder a una demanda progresiva, no perjudica a nadie, pero que la restricción de una oferta excesiva, cuando las necesidades no responden a ella, no se puede hacer con tanta facilidad. Argumenta que el trabajador no podrá abandonar bruscamente el trabajo al que está dedicado y que le da de comer, porque seguramente ha significado un largo y penoso aprendizaje, así que aceptará que se le reduzca su salario y se prolongue la jornada de trabajo, antes que ser despedido. El fabricante tampoco podrá abandonar la manufactura a la que está dedicado, la cual también significa experiencia e inversión de un capital, que específicamente está destinado a producir ciertos bienes.²¹

El ajuste, tal y como lo habían pensado los miembros de la teoría clásica inglesa si se llega a dar a largo plazo, pero con la ruina de muchos de los productores (industriales), sobre todo los más débiles o pequeños y la ruina generalizada de

Finalmente, respecto del papel del Estado en la economía, el propio Sismondi opinaba:

El Estado es instituido en beneficio de todas las personas sometidas a él; por esto debería tener siempre presente el interés de la comunidad. Y así como el campo de la Política debe hacer llegar a cada ciudadano los beneficios de la libertad, la virtud y la cultura, de la misma manera, en orden a la economía política, debe fomentar todos los beneficios de la riqueza nacional. Considerada en abstracto, la finalidad del Gobierno no es acumular la riqueza en el Estado, sino hacer participar a todos y cada uno de los ciudadanos en aquellas

²¹ Ibidem pp 103-104.

satisfacciones de la vida material que la riqueza encierra. El Gobierno está llamado a secundar la obra de la Providencia, a aumentar la cantidad de la felicidad sobre la tierra y no a multiplicar a los seres que viven bajo sus leyes más de prisa de lo que pueda multiplicar sus posibilidades de felicidad.

La riqueza y la población no son realmente signos absolutos de prosperidad en un Estado; sólo lo son si se las relaciona entre sí. La riqueza es una bendición cuando esparce bienestar sobre todas las clases sociales; la población es una ventaja cuando cada individuo tiene la seguridad de ganarse una subsistencia honesta con su trabajo. Pero un país puede arruinarse aun cuando algunos de sus individuos estén amasando fortunas colosales; y si su población, como en China, es siempre superior a sus medios de subsistencia, si se contenta con vivir de lo que los animales desechan, si está siempre amenazada por el hambre, esta numerosa población, lejos de ser motivo de envidia, es una calamidad.²²

A diferencia de algunos de los pensadores de la escuela clásica que pensaban que la acumulación de oro o dinero por sí misma constituía la riqueza de una nación, Sismondi considera que es solamente eso en relación con la población, y suponiendo una distribución más equitativa de la riqueza lo que conforma la propia riqueza de la nación.

Esta observación todavía es válida en la época actual, en la cual, muchos de los pensadores o especialistas económicos pretenden medir el bienestar de un país solamente a través de los indicadores "macroeconómicos".

2.3.2 Sain Simon

Otro de los críticos del liberalismo es el conde de San Simón, cuyo pensamiento está más orientado hacia la filosofía, se le reconoce como el creador de la corriente positivista (nombre acuñado por él mismo, aunque quien consolida dicha doctrina es Augusto Comte). En el ámbito económico su obra es relativamente breve y se puede distinguir en su pensamiento una idea central: el industrialismo (quizá como una derivación de sus ideas de progreso científico), el cual describe Gómez Granillo así:

²² SISMONDI, Juan Carlos. Economía política, Alianza editorial, Madrid, 1969, pp 20 y ss. Versión electrónica tomada de: <http://www.cumed.net/coursecon/economistas/textos/sismondi-origen%20de%20la%20ciencia.htm>

San Simón habla del industrialismo como el régimen del mañana, y lo conceptúa como una organización social que favorece en todos sus aspectos a la industria; ésta viene a ser la única fuente de todas las riquezas y prosperidades. Explica que con el industrialismo desaparecerán todas las clases sociales; no más nobleza, burguesía y clero. En adelante, sólo habrá dos grupos: trabajadores y ociosos, pero en la nueva sociedad solamente los primeros tendrán cabida.²³

En el pensamiento de San Simón no se define claramente un concepto de clase trabajadora, a diferencia de los marxistas que cambian el concepto de "proletariado" por el de "trabajador" con una connotación muy definida (quienes carecen de la propiedad de los medios de producción), en el caso de San Simón, lo mismo son trabajadores, los obreros que los banqueros, campesinos y artistas²⁴.

Una idea adicional se puede agregar respecto del pensamiento de San Simón: el hecho de que los grupos sociales verdaderamente importantes son los agricultores, trabajadores, banqueros y científicos; mientras que los miembros del clero y, la nobleza y los funcionarios públicos constituyen grupos prescindibles y en ocasiones hasta parasitarios (parábola de San Simón).

Es de resaltar la idea de San Simón respecto del Estado, y las funciones que tiene a diferencia de lo expresado por los liberales, quienes veían en el gobierno un simple gendarme que debería resguardar el orden interno y proteger las fronteras de la nación, para San Simón, el gobierno debería ser un administrador cuyo fin supremo sea lograr el bienestar de la comunidad:

²³ GÓMEZ GRANILLO. op cit p 109 y ss.

²⁴ A esta idea se le conoce como la parábola de Saint Simon y es una de las anécdotas más importantes de su peculiar vida, debido a las consecuencias que le significó: En el periódico L'Organisateur declaró: «Si Francia perdiera sus principales físicos, químicos, banqueros, negociantes, agricultores, herreros, etcétera, sería un cuerpo sin alma: en cambio, si perdiera a todos los hombres considerados más importantes del Estado, el hecho no reportaría más pena que la sentimental»; la afirmación le acarreo un proceso" cf http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/saint_simon_conde.htm

“Concretamente hablando, el poder ejecutivo debe confiarse a una cámara de diputados, integrada por miembros provenientes de la industria, el comercio y la agricultura. Esta cámara solo se encargaría de admitir o rechazar las leyes que a su consideración sometieran otras dos cámaras compuestas por sabios, artistas e ingenieros...”²⁵

De manera más detallada se describe su propuesta de parlamento así:

Realizo un plan para constituir un "parlamento industrial", que según se cree fue inspirado en el gobierno británico. Para algunos autores el parlamento industrial es un anteproyecto de una economía totalmente planificada. Este parlamento estaría constituido por tres cuerpos:

El primero (Cámara de los Inventos) estaría compuesto por 300 miembros: 200 ingenieros civiles, 50 poetas, 25 artistas, 15 arquitectos y 10 músicos. Su primer cometido, según Saint-Simon, sería redactar un plan de obras públicas. La segunda asamblea (la Cámara de Examen) también tendría 300 miembros, en su mayoría matemáticos y físicos. Su tarea consistiría en evaluar la viabilidad y deseabilidad de los proyectos propuestos por la primera cámara y también desarrollar un plan director de educación pública. Finalmente, una tercera asamblea (la Cámara de ejecución), de un número indeterminado de miembros, incluiría representantes de cada sector industrial. La tercera cámara era la más importante en el plan general. Ejercía derecho de veto sobre todos los proyectos propuestos y aprobados por las cámaras de inventos y examen, y también podría recaudar impuestos. (Ekelund & Herbert; 1991).

En la producción de bienes privados, Saint-Simon propuso una "confederación de asociaciones profesionales", que fuera numerosa y que tuviera un "objetivo industrial común" (que era el aumento del producto). Así se podría contribuir a la eficiencia económica, compartir el conocimiento y la tecnología entre sus miembros.²⁶

Mención aparte merecen los discípulos de San Simón (entre otros Olinde Rodríguez, Enfantin y Bazard), quienes llevan el pensamiento original más allá y son calificados

²⁵ GÓMEZ GRANILLO, op cit p 108.

²⁶ Cf. <http://www.econlink.com.ar/biografia/saintsimon.shtml>

como "colectivistas", entre las ideas más relevantes de esos seguidores de San Simón se encuentran:

- a) Rechazo del sistema de comunidades de bienes
- b) Abolición de todos los privilegios, pero principalmente el de herencia, porque implica una azarosa e injusta distribución de la riqueza;
- c) Los instrumentos de producción deben constituir un fondo social, el cual debe ser explotado por asociaciones.²⁷

A los sansimonianos se les ubica dentro de las tendencias socialistas aunque dentro de la línea moderada del colectivismo.

Tres grupos de pensadores hicieron en su momento críticas muy fuertes en contra de los efectos causados por el liberalismo económico y los cuales eran negados por los propios seguidores de la escuela liberal, bajo el pretexto de que en realidad lo que había fallado (y había provocado las crisis recurrentes del capitalismo) no era el sistema, sino la deficiencia en la aplicación del mismo, concretamente la intervención del Estado que había abandonado su papel de gendarme y había sucumbido al ejercicio del poder, a intervenir en el desenvolvimiento "natural" de las leyes de mercado que rigen a la economía.

Esos tres grupos son:

- a) Los socialistas utópicos
- b) Los socialistas cristianos, dentro de los cuales podemos incluir al pensamiento social de la iglesia católica, y
- c) El marxismo

Los socialistas utópicos constituyen un grupo heterogéneo de pensadores que tienen en común dos características:

²⁷ Ibidem p 109.

- a) Constituyen un grupo conceptualizado por los marxistas y tienen en común en NO ser marxistas, y
- b) Plantean la construcción de sociedades ideales, en la cual hay una justa distribución de la riqueza socialmente generada y están en contra de los privilegios que han caracterizado a la sociedad humana.

Plantean en mayor o menor medida una reconceptualización de las funciones del gobierno, porque están de acuerdo en que éste debe abandonar el papel exclusivo de gendarme que le había asignado el liberalismo económico.

2.3.3 Socialismo cristiano

Una relevancia muy importante tiene el denominado socialismo cristiano en el ámbito de las ideas que favorecen la solución de la "cuestión social" a través de la ayuda o consideración de los obreros.

Significado especial tiene, en particular porque durante algún tiempo se ligó a la ideología cristiana, especialmente la católica con la defensas de los intereses de la burguesía y con el sometimiento de la clase trabajadora a las condiciones sociales vigentes, bajo el pretexto de una interpretación doctrinal muy peculiar que prometía "una mejor vida después de esta vida", y el castigo en esta vida como una forma de redención por el pecado original, se pedía a la clase trabajadora "que soportara" la carga impuesta en esta vida.

Aunque por sí misma, la doctrina cristiana tenía elementos muy importantes de solidaridad, ayuda al prójimo y sobre todo auxilio a los más necesitados (en forma de caridad), es hasta el siglo XIX, con el contacto con ideas más radicales (los socialistas utópicos y los anarquistas, muchos de los cuales acusaron a la estructura eclesiástica de servir a los intereses de la burguesía) que retoma la preocupación por la denominada "cuestión social" y se enfoca a tratar de convencer a los patrones, a los dueños de las industrias para que dieron un trato "más cristiano y humanitario" a sus trabajadores.

El 15 de mayo de 1891, el Papa León XIII lanzaba una encíclica con el nombre de “Rerum Novarum”. Ante la terrible explotación laboral de los obreros, la Iglesia no podía quedarse parada. Su respuesta ante tal situación fue un documento en donde explicaba cómo estaba la situación obrera, y defendiendo la justicia y a los trabajadores. La solución que daba conminaba al Estado, la Iglesia, al trabajador y al empresario a trabajar juntos.²⁸

Una encíclica es una carta que dirige el Papa a obispos o fieles en donde expone la doctrina de la Iglesia en puntos concretos. La encíclica papal Rerum novarum es uno de los primeros documentos de la Iglesia Católica en los cuales se reconoce la gravedad de la situación de los obreros y donde se plantea la validez de las exigencias de los más necesitados, en su parte introductoria señala:

Existencia y gravedad de la cuestión obrera

1. Una vez despertado el afán de novedades, que hace tanto tiempo agita a los Estados, necesariamente había de suceder que el deseo de hacer mudanzas en el orden político se extendiera al económico, que tiene con aquel tanto parentesco.
2. Efectivamente, los aumentos recientes de la industria y los nuevos caminos por los que van las artes, el cambio obrado en las relaciones mutuas de amos y jornaleros, el haberse acumulado las riquezas en unos pocos y empobrecido la multitud, la mayor confianza de los obreros en sí mismos, y la unión más estrecha con que unos a otros se han juntado; y finalmente, la corrupción de las costumbres, han hecho estallar la guerra.
3. La gravedad que envuelve esta guerra, se comprende por la viva expectación que tiene los ánimos suspensos, y por lo que ejercita los ingenios de los doctos, las juntas de los prudentes, las asambleas populares, el juicio de los legisladores y los consejos de los príncipes de tal manera, que no se halla ya cuestión alguna, por grande que sea, que con más fuerza que ésta preocupe los ánimos de los hombres.

²⁸ Cf datos Sara Moreno “La encíclica que defendió a los trabajadores” en <http://aula.el-mundo.es/aula/noticia.php/2001/05/14/aula989594818.html>

4. Por esto, proponiéndonos como fin la causa de la Iglesia y el bien común, y como otras veces os hemos escrito sobre el gobierno de los pueblos, la libertad humana, la constitución cristiana de los Estados y otras cosas semejantes, cuanto parecía a propósito para refutar las opiniones engañosas, así y por las mismas causas creemos deber tratar ahora de la cuestión obrera.

5. Materia es ésta que ya otras veces, cuando se ha ofrecido la ocasión, hemos tocado; más en esta Encíclica amonéstanos la conciencia de nuestro deber apostólico que tratemos la cuestión de propósito y por completo y de manera que se vean bien los principios que han de dar a esta contienda la solución que demandan la verdad y la justicia.

6. Pero es ella difícil de resolver y no carece de peligro. Porque difícil es dar la medida justa de los derechos y deberes, en que ricos y proletarios, capitalistas y operarios, deben encerrarse.

7. Y peligrosa es una contienda que por hombres turbulentos y maliciosos frecuentemente se tuerce para pervertir el juicio de la verdad y mover a sediciones la multitud.

8. Como quiera que sea, vemos claramente, y en esto convienen todos, que es preciso dar pronto y oportuno auxilio a los hombres de la ínfima clase, puesto que sin merecerlo se halla la mayor parte de ellos en una condición desgraciada o inmerecida.

Causas del malestar obrero

9. Pues, destruidos en el pasado siglo los antiguos gremios de obreros, y no habiéndoseles dado en su lugar defensa alguna, por haberse apartado las instituciones y las leyes públicas de la religión de nuestros padres, poco a poco ha sucedido hallarse los obreros entregados, solos e indefensos, por la condición de los tiempos, a la inhumanidad de sus amos y a la desenfrenada codicia de sus competidores. A aumentar el mal, vino la voraz usura; la cual, aunque más de una vez condenada por sentencia de la Iglesia, sigue siempre bajo diversas formas, la misma en su ser, ejercida por hombres avaros y codiciosos. Juntase a esto que la producción y el comercio de todas las cosas está casi en manos de pocos, de tal suerte, que unos cuantos hombres opulentos y riquísimos han puesto sobre la multitud innumerable de proletarios, un yugo que difiere poco del de los esclavos.

Una vez que fue planteado el estado de cosas prevaleciente respecto de la situación de los obreros, el papa Dice que la Iglesia, el Estado, el empresario y el trabajador tienen que trabajar juntos. La Iglesia debe interesarse por los aspectos religiosos y morales; el Estado tiene que intervenir para que haya Justicia; y los trabajadores y empresarios deben organizar asociaciones que les protejan (sindicatos). Y todo esto lo expone la Encíclica con mucho detalle.²⁹

Todavía bajo el influjo de las ideas de la caridad, la encíclica *Rerum Novarum* es uno de los documentos que abre una perspectiva nueva entre dos posiciones antagónicas, por una parte la derecha conservadora que bajo el pretexto de una libertad irrestricta niega a los trabajadores cualquier derecho y se desentiende de las necesidades de las clases menos favorecidas económicamente, y por otro lado, la posición radical que pretende acabar con las injusticias y desigualdades sociales acabando incluso con los miembros de la clase dominante.

2.4 el Estado benefactor

el estado social o de bienestar social se da en la segunda década del siglo pasado y durante un tiempo caracterizó a una forma especial de organización política que se “refiere a la estructura del poder público en las sociedades capitalistas altamente industrializadas y de constitución democrática como las ubicadas en Europa Occidental, Escandinavia y Norteamérica.”³⁰

El mismo autor explica el contexto del surgimiento de esta forma de organización política en la cual hay una exigencia de organizar “democráticamente” a la sociedad, señala que el aumento de los contrastes entre las clases sociales acabó haciendo insuperable la contradicción entre la pretensión y la praxis política de las sociedades capitalistas tradicionales, en las cuales la separación entre el Estado y la sociedad, tal y como se había postulado tradicionalmente en la doctrina neoliberal y que había sido una garantía de no injerencia de un poder absoluto en el ámbito político-

²⁹ cf Idem.

³⁰ Jörg Kammler “El Estado social”, en *Antología de ciencias políticas*, UNAM, México, 1980, p 1

económica donde se desenvolvían las clases dominantes, se vio amenazada por la polarización económica y por la falta de influencia política de una masa cada vez mayor y más demandante de satisfactores.

“Tras la armónica teoría liberal quedó al descubierto de forma abrupta la cuestión social, la cual ponía en entredicho radicalmente la sociedad burguesa y su correspondiente sistema de dominio, a partir del proceso de reproducción social.”³¹

La tendencia del capitalismo fue la acumulación de capitales, el control oligopólico en los mercados interiores y en su ataque agresivo a las economías externas que no tenían un blindaje político suficientemente fuerte para resistir las exigencias de los países de capitalismo desarrollado. El papel que se le había asignado al Estado en el liberalismo simplemente fue rebasado en razón de las exigencias y expectativas de la dinámica del liberalismo:

“El supuesto Estado vigilante” demostró ser entonces tan fuerte como lo exigía la situación política y social en interés de las clases dominantes. Al hacerse cargo de la función de conquistar mercados exteriores y, ante todo, de asegurar nuevas posibilidades de inversión, el Estado se hizo agresivo, imperialista. La expansión capitalista y el rápido desarrollo tecnológico se unieron entonces al aumento del aparato militar y de sus efectividad.”³²

Estas transformaciones se dieron a la par de un incremento del número de trabajadores en las naciones industrializadas y un creciente malestar en razón de sus condiciones miserables de existencia. Para ir aminorando la presión social provocada por las crecientes demandas se fueron otorgando poco a poco en las naciones industrializadas privilegios derivados con la libertad o apertura política, por ejemplo el derecho al voto, la garantía de la libertad de expresión y del derecho a formar sindicatos como una expresión del derecho a asociarse.

³¹ Ibidem pp 2 y 3.

³² Ibidem p6.

Ante la disyuntiva de enfrentar levantamientos sociales que fueron relativamente frecuentes en la Europa de principios del siglo XIX y hasta mediados del mismo siglo, los gobiernos trataron de restar banderas a las asociaciones y partidos radicales:

"El avanzado antagonismo de clases y la consumada irrupción de la clase obrera en el poder legislativo del Estado de derecho, obligaron al poder público a intervenir en la esfera del comercio de mercancías y del trabajo social, con el fin de restar fuerza a los explosivos contrastes sociales, en interés de las clases dominantes. Así por ejemplo, Bismarck exigió "que se pongan en práctica aquellas peticiones socialistas que parezcan justificadas y que puedan ser realizadas en el marco del orden social y estatal. Y el papa León XIII incluso llegó a conceder al pobre el derecho a una pequeña pertenencia."³³

2.5 El estado neoliberal

Es a partir del fin de la guerra fría, justo cuando la economía soviética se manifiesta incapaz de competir y de seguir el ritmo de gastos impuestos por Estados Unidos en referencia al armamento y la investigación en armamento, que las doctrinas económicas dejan de tener un matiz que las acercaban hacia la izquierda más liberal o hacia el liberalismo más preocupado por las condiciones y circunstancias de las clases necesitadas.

La caída del comunismo o del socialismo real no significó solamente la caída de los regímenes autoritarios que se escudaban bajo una ideología de lucha social, de preocupación por los más necesitados, sino que significó también la decadencia (al menos momentánea) de las doctrinas sociales en el occidente capitalista. Aunque esa tendencia se perfilaba ya desde la década de los ochenta, cuando toma posesión de nuevo el partido republicano en Estados Unidos con la presidencia de Ronald Reagan y se genera lo que los especialistas han calificado como la "revolución conservadora": dos de las economías más fuertes del mundo capitalista, Estados Unidos e Inglaterra cambian el rumbo y el concepto de sus economías y

³³ Ibidem p 7.

tratan de favorecer (influir, impulsar o incluso presionar) el cambio de la economía mundial a través de la influencia que ejercen en los organismos internacionales relacionados con el comercio: Banco Mundial y Organización Mundial de Comercio.

El cambio que trataron de impulsar se ha llamado "neoliberalismo", capitalismo salvaje o "turbocapitalismo", siendo la primera de las denominaciones la más usada y conocida, en tanto que las dos restantes, especialmente la segunda, tiene un sentido peyorativo y la tercera simplemente describe la naturaleza "acelerada" de las medidas que tratan de imponer la visión capitalista en el resto del mismo.

Sin entrar en detalle de las características más relevantes del neoliberalismo o turbocapitalismo o capitalismo salvaje, simplemente se enunciarán algunas de sus principales rasgos y se precisará el sentido de cada término y la relación que guardan entre sí.

Aclarando se puede señalar que el término "neoliberalismo" se refiere al aspecto o nivel ideológico, de tal forma que se puede distinguir entre el capitalismo salvaje o a ultranza como la condición real de la organización económica que se está viviendo en los países de la mayor parte del mundo, ya sea que pertenezcan a las economías llamadas subdesarrolladas o de capitalismo dependiente (que al mismo tiempo se pueden clasificar en economías subdesarrolladas atrasadas o emergentes) y las economías de capitalismo desarrollado o "metropolitano".

Se distingue entonces entre el hecho real, que está formado por:

- a) La organización de la economía interna de los países desde una serie de principios y presupuestos específicos,
- b) La función asignada al Estado o mejor dicho al gobierno a partir de los principios determinados antes mencionados, y
- c) La organización regional y mundial del comercio y de la economía a partir de los principios.

- d) La aplicación de políticas tendientes a disminuir el tamaño del Estado y de su aparato burocrático.
- e) La tendencia a la privatización de lo estatal, especialmente lo referente a la prestación de servicios sociales y asistenciales.

Todo este hecho o status real se puede calificar como "turbocapitalismo" o "capitalismo salvaje". Mientras que los principios a los cuales se ha hecho alusión y que básicamente consiste en un retorno al "dejar hacer, dejar pasar", libertad irrestricta en el nivel económico. La confianza ciega en que las fuerzas del mercado a través de la ley de la oferta y la demanda pueden regular y equilibrar los precios de los productos; la prohibición de que el gobierno sea empresario, tenga o administre empresas y que establezca límites a la propiedad privada. Todo ello pertenece a la esfera de lo ideológico.

En la actualidad la implementación del capitalismo salvaje a nivel mundial se está llevando a cabo a través de lo que comúnmente se ha denominado "el consenso de Washington", el cual es descrito así:

El Consenso de Washington es la aplicación de los diez instrumentos de política económica neoliberal para llevar adelante el objetivo de un sistema capitalista mundial basado en la libertad del mercado para operar, donde predominan los más «aptos» en una especie de «darwinismo social», donde la vida social se concibe gobernada por las leyes de la competencia y del conflicto, llevando a una selección natural de la supervivencia del más apto y a la eliminación del más débil.³⁴

Respecto de su origen el economista Max Larrain señala:

El nombre "Consenso de Washington" fue utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta, y se refiere a los temas de ajuste

³⁴ Oscar René Vargas "¿Qué es el consenso de Washington?" en http://www.lainsignia.org/2002/noviembre/econ_033.htm

estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982.

Algunos se refieren a la "Agenda de Washington", otros a la "Convergencia de Washington" y unos pocos la llaman la "Agenda Neoliberal".

Años más tarde, Williamson convocó a una cincuentena de economistas de varios países, entre ellos varios latinoamericanos, a una conferencia que tuvo lugar el 6 y 7 de noviembre de 1989, en la capital federal, destinada a analizar los avances alcanzados y las experiencias obtenidas de la aplicación de las políticas de ajuste y de reforma estructural impulsadas por el consenso de Washington. Las conclusiones que de esta conferencia surgieron dieron para un libro, el que fue editado por el propio Williamson y publicado por el Institute of International Economics de Washington.³⁵

Específicamente los diez instrumentos a los cuales hacen referencia los economistas neoliberales son:

(1) Disciplina fiscal : No más déficit fiscal. Presupuestos balanceados. Grandes y sostenidos déficit fiscales constituyen la fuente primaria de los trastornos macroeconómicos que se manifiestan como procesos inflacionarios, déficit de balanza de pagos, y fuga de capitales. Reflejan la carencia de coraje político u honestidad por parte de la autoridad para enfrentar el gasto público con los recursos disponibles. Un déficit de presupuesto operacional que sobrepase un 1% a 2% del PIB se considera prueba fehaciente de una falla en la política aplicada, a menos que este exceso se haya utilizado en inversiones de infraestructura productiva. Se recomienda estabilizar la proporción deuda-PIB a no más de 0.4.³⁶

Este instrumento ha sido uno de los que se han aplicado con mayor rigidez o se han tratado de imponer con mayor rigidez y a cuyo cumplimiento se condicionan en

³⁵ Max Larrain "El consenso de Washington ¿Gobierno de gobiernos?" en <http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>

³⁶ Idem.

muchas ocasiones la ayuda que los países desarrollados o los organismos internacionales prestan a los países menos favorecidos económicamente.

Adicionalmente, el efecto que tiene tratar de lograr un “presupuesto sin déficit” con el menor déficit posible, al menos dentro de los parámetros del consenso de Washington, es el recorte de los gastos superfluos, entre los cuales se cuentan los gastos en materia de seguridad social. En el caso de nuestro país, la disciplina fiscal es una política adoptada prácticamente desde el régimen de Miguel de la Madrid.

(2) La inflación como parámetro central de la economía.

Para Williamson no aparece claro que las reformas promovidas por Washington apunten a solucionar todos los problemas que enfrentan los países de América Latina, es el caso de las políticas antiinflacionarias, las que se suponen consecuencia del régimen de disciplina fiscal recomendado.

En mi opinión, como las políticas de ajuste y reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda, no es de extrañar que el control de la inflación sea un asunto prioritario para los organismos acreedores. Lo anterior no invalida el hecho de que la inflación descontrolada constituya, en última instancia, una carga que afecta a todos los sectores, pero con mayor fuerza a los estratos sociales más débiles.

Como regla general, los países parecen haber adoptado la inflación como el parámetro referencial del modelo económico, alrededor del cual se mueven y se subordinan los otros parámetros, incluido el desempleo.³⁷

En el caso de nuestro país, ha sido una preocupación muy importante, desde el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se ha tenido mucho cuidado en que la inflación no rebase los cauces de lo establecido por los organismos internacionales y es quizá el parámetro que más cuida el Banco de México, a pesar del cambio de régimen.

(3) Prioridades en el gasto público.

³⁷ Idem.

La necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El consenso de Washington, influido por los economistas "reaganianos" ("supply-siders"), optó por favorecer la reducción del gasto público. No se necesita mucha imaginación para deducir a quiénes favorece esta política y a quiénes no. Desde luego que los sectores más ricos de una sociedad resistirán una redistribución por la vía tributaria, prefieren la reducción del gasto público, aunque signifique el fin del estado de seguridad social.

El consenso de Washington, especialmente las instituciones supranacionales que lo integran, poseen marcadas opiniones respecto a la composición del gasto público. Lo catalogan en tres categorías diferentes : subsidios, educación y salud, inversión pública.

Los subsidios deberán reducirse, incluso eliminarse, en el caso de empresas fiscales deficitarias. Por contraste, el gasto en educación y salud es considerado como la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. La inversión en infraestructura pública, es también considerada una forma de gasto público productiva.

El gasto militar es tratado como una prerrogativa inalienable de los -en este caso- gobiernos soberanos, por lo tanto fuera del ámbito monitorio de la tecnocracia internacional.³⁸

Implementado el consenso de Washington aún dentro de la Era de la Guerra Fría, es muy acorde con los propósitos de un capitalismo global: dismantela los blindajes económicos internos, las políticas proteccionistas de los países, que deben someterse al consenso debido a su deuda externa, pero deja (dejó en su momento) a salvaguarda los intereses de los inversionistas en la rama militar, de tal forma que no se aplicaron las restricciones presupuestarias al gasto militar.

(4) Reforma Tributaria. El aumento del ingreso vía impuestos se considera una alternativa a la reducción del gasto público para paliar déficit fiscales. Según Williamson, una buena parte de los tecnócratas de Washington (excepto los pertenecientes a think-tanks derechistas) consideran la aversión del Washington

³⁸ Idem.

político al incremento tributario como irresponsable e incomprensible. A pesar de esto, existe un amplio consenso en el principio de que la base tributaria debe ser amplia, mientras que la tasa tributaria marginal debe ser moderada.

Sin embargo, Washington no siempre practica lo que predica. En 1993 el Presidente Clinton aumentó los impuestos, especialmente gravando a los sectores más ricos, con lo que logró pasar desde el déficit al superávit fiscal, al tiempo que se creaban 16.2 millones de nuevos empleos.

Se mantiene pendiente en Latinoamérica la necesidad de legislar sobre la aplicación del impuesto base a las rentas obtenidas por activos fuera de las fronteras nacionales ("flight capital"). Un intento unilateral no tendría ningún impacto sin un acuerdo con el resto de los países que haga efectiva la obligación. Pero, a su vez, ningún país está en condiciones de iniciar conversaciones al respecto si no ha legislado sobre la materia.³⁹

La reforma tributaria que exitosamente aplicó el presidente Clinton en los Estados Unidos y que significó una redistribución de las cargas fiscales en perjuicio de las clases más poderosas económicamente hablando, no ha podido ser aplicada en nuestro país, donde han pasado dos sexenios (Ernesto Zedillo Ponde de León y prácticamente el sexenio actual del Presidente Vicente Fox) y no se ha podido implementar una reforma fiscal que amplíe la base del gravamen.

(5) Tasas de interés.

Existen dos principios generales referentes a los niveles de las tasas de interés que concitan el apoyo mayoritario en Washington. El primero es que las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado, para evitar distorsiones en la asignación de recursos como resultados de criterios burocráticos arbitrarios. El segundo principio apunta a la necesidad de tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro, por un lado y desalentar la fuga de capitales, por el otro.⁴⁰

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

El nivel de las tasas de interés constituye un aliciente en la mayoría de los casos para el ahorro y la inversión extranjera, siempre y cuando dichas tasas de interés se encuentren por encima del nivel de inflación del país.

(6) Tipo de cambio.

Como en el caso de las tasas de interés, la tendencia es inclinarse por tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado. No obstante, se considera más importante lograr un tipo de cambio "competitivo", más que el cómo este tipo de cambio se determina. Lo esencial es que éste sea consistente con los objetivos macroeconómicos planteados. Se considera que el tipo de cambio real debe ser lo suficientemente competitivo como para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita, al mismo tiempo que se mantenga un eventual déficit de cuenta corriente a un nivel sustentable. El límite al tipo de cambio competitivo estaría dado por las presiones inflacionarias que se puedan generar. En todo caso, la filosofía del consenso es que el equilibrio de la balanza de pagos es mejor servida por una política de expansión de las exportaciones en lugar de la sustitución de importaciones.⁴¹

La política nacional en los últimos dos sexenios se ha encaminado a mantener un tipo de cambio "real", que opere conforme a la ley de la oferta y la demanda, es quizá una de las políticas que más se han cumplido en nuestro país.

(7) Política comercial. La liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo (orientación hacia afuera). El otro elemento es el tipo de cambio. El acceso a bienes intermedios importados a precios competitivos se considera un aspecto importante en la promoción de las exportaciones, mientras que una política proteccionista en favor de la industria nacional y en contra de la competencia extranjera es vista como una distorsión costosa que en última instancia termina por penalizar el esfuerzo exportador y por empobrecer la economía local.

⁴¹ Idem.

El sistema de licencias de importación es considerado el peor ejercicio de proteccionismo , dado que apunta directamente a la creación de oportunidades para la corrupción.

En opinión de Williamson, una tarifa general moderada entre un 10% y un 20%, con poca dispersión es aceptable como mecanismo para proteger y orientar la diversificación de la base industrial, sin mayores costos.⁴²

La entrada de nuestro país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, junto con los nuevos socios comerciales Estados Unidos y Canadá, ha permitido que desde 1994 se liberalizara en cierta medida la importación de productos extranjeros, principalmente de los socios extranjeros, aunque eso ha sido en detrimento de los productores nacionales, tal y como apuntan numerosos críticos de las políticas económicas de los regímenes más recientes.

(8) Inversión Extranjera Directa. (IED). La liberalización de los flujos financieros externos no es visto como de alta prioridad. No obstante, una actitud restrictiva que limite la entrada de la inversión extranjera directa (IED) es considerada una insensatez. La IED, además de aportar capital necesario para el desarrollo, provee capacitación y know-how para la producción de bienes y servicios tanto para el mercado interno como para la exportación.

La IED fue promovida por el mecanismo de intercambios de deuda ("debt swaps"). Esta solución ha sido de discutida aceptación. El intercambio de deuda contó con el apoyo del US Treasury, el Institute of International Finance y la International Finance Corporation porque se consideró que cumplía con el doble objetivo de promover la IED al tiempo que se reducía la deuda externa, mientras que el FMI fue más escéptico por las posibles implicancias inflacionarias derivadas de una expansión monetaria doméstica.⁴³

En México la inversión extranjero tiene el carácter de inversión temporal, ya sea como capital especulativo o como inversión en maquiladoras, que se retiran del

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

mercado en cuanto perciben atisbos de inestabilidad política o económica o en cuanto las condiciones económicas dejan de ser las idóneas.

(9) Privatizaciones.

La lógica de las privatizaciones obedece a la creencia de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal.

En general, se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal (EPE) constituyen una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. En el largo plazo, se argumenta, el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones.

La creencia en la eficiencia superior de la empresa privada ha sido un dogma de fe para Washington desde hace mucho tiempo. No obstante, la promoción de las privatizaciones en el extranjero como política oficial de EEUU data de 1985, con la promulgación del Plan Baker. El FMI y el Banco Mundial han incentivado las privatizaciones en Latinoamérica y en el resto del mundo desde entonces.⁴⁴

En nuestro país, durante el último de los gobiernos populistas derivados de los regímenes priistas, el José López Portillo, que fracasó económicamente hablando debido al fin del boom petrolero, se concluyó con la tendencia empresarial del Estado. Los siguientes regímenes se han dedicado a dismantelar las propiedades que tenía el Estado, independientemente del signo o el carácter que tuvieran. En ese sentido

El economista Patricio Meller fue uno de los profesionales invitados que participó en el seminario de 1989. En su análisis del caso chileno, el especialista expuso lo siguiente: "Las privatizaciones más importantes, en términos de valor neto total, han sido aquellas que constituyen el sector tradicional de empresas de propiedad estatal (EPE). Este proceso se comenzó en 1986. La lista de las firmas privatizadas incluye a la mayoría de los servicios públicos (electricidad, teléfonos, telecomunicaciones) como asimismo a la línea aérea nacional y otras. El valor neto total de la enajenación programada de EPEs es de aproximadamente US\$ 3.600 millones (Hachette and Lüders 1988).

⁴⁴ Idem.

Los argumentos usuales para la enajenación de EPEs no son válidos para el caso chileno, dado que, en la estela del proceso de medidas de ajuste del sector público llevado a cabo anteriormente, las EPEs presentaban superávit (un indicador de haber sido eficientemente administradas) y estaban transfiriendo recursos al gobierno central. Más aun, estas empresas fueron estructuradas de tal forma que eran autofinanciadas; por lo tanto, no podían tener impacto negativo en el déficit fiscal. La lógica de la enajenación de las EPEs fue la reducción del tamaño del sector público".

En opinión de Williamson, la privatización puede ser muy constructiva en el caso que promueva mayor competencia. Sin embargo, declara no estar persuadido de que el servicio público es siempre inferior a la avidez privada como fuerza motivadora. Por otra parte, bajo ciertas circunstancias, cuando los costos marginales son inferiores a los costos medios (por ejemplo, en el caso del transporte público) o en presencia de impactos ambientales demasiado complejos para ser fácilmente compensado por regulaciones (por ejemplo, en el caso de las sanitarias), Williamson continúa creyendo que la propiedad pública es preferible a la propiedad privada. Pero este no es el punto de vista de Washington, concluye.⁴⁵

En nuestro país algunas de las empresas estatales más rentables (aquellas que constituían la demostración de que el Estado no era tan mal empresario) fueron vendidas a particulares, entre otras: Teléfonos, carreteras y bancos (es de notar que en el caso de las carreteras y bancos, los inversionistas privados fracasaron como empresarios en nuestro país), dentro de las empresas vendidas se encuentra una dedicada al préstamo a particulares y que operaban con una salud financiera precaria pero sin pérdidas: el Nacional Monte de Piedad.

El último de los puntos del consenso de Washington es la desregulación:

(10) Desregulación. Una forma de promover la competencia es mediante la desregulación. Este proceso fue iniciado en Estados Unidos por la administración Carter, pero fue profundizado durante el mandato de Reagan. Se le ha juzgado,

⁴⁵ Idem.

de manera general, como un proceso exitoso en esa nación y se ha partido de la base que también puede producir beneficios similares en otros países, especialmente en América Latina, donde se practicaban economías de mercado altamente reguladas, al menos en el papel. En un buen número de países de América Latina, las redes regulatorias son administradas por burócratas mal pagados. El potencial para la corrupción es, por lo tanto, alto. La actividad productiva puede ser regulada por la vía legislativa, por decreto gubernamental o por decisión tomando caso por caso. Esta última práctica es bastante difundida y perniciosa en Latinoamérica ya que crea incertidumbres y provee oportunidades para la corrupción. También suele ser discriminatoria en contra de los pequeños y medianos empresarios, los cuales, a pesar de que son importantes fuentes creadoras de empleo, raras veces tienen acceso a las esferas más altas de las burocracias.⁴⁶

La política de desregulación en nuestro país es todavía discutible a pesar de la publicidad que se hace de ello.

Retomando los comentarios de Max Larrain dice que las políticas económicas que Washington impulsa sobre el resto del mundo se pueden resumir, a grandes rasgos, como políticas macroeconómicas prudentes, de orientación hacia afuera y de capitalismo en su versión de libre mercado. El supuesto sería que aquello que es bueno para Washington, es bueno para el resto del mundo y viceversa. Y añade "En general, no se aprecia una postura rígida por parte de Washington en la exigencia de llevar a cabo las políticas recomendadas, especialmente en lo referente a las privatizaciones. " lo cual es discutible, puesto que las reformas o adopción de los propuestas del consenso de Washington son impulsadas a través de la presión que se ejerce desde los organismos internacionales.

Se citaron las propuestas del consenso porque directamente orientan la política interna de los países, incluyendo el nuestro y porque impactan de una manera directa la actividad de asistencia social.

⁴⁶ Idem.

Capítulo 3. Normatividad de la asistencia social en México

3.1 Preámbulo

La asistencia social a partir de fines del siglo XIX es una actividad que deja de estar en manos absolutas de los particulares y que empieza a ser regulada por el Estado. en nuestro país es con el movimiento de reforma que se inicia el proceso de

3.2 ámbito federal

Los principales ordenamientos en el sistema jurídico mexicano que regulan la asistencia social en nuestro país son: (en el ámbito federal)

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley General de Salud;
- Ley de Asistencia Social;
- Mientras que en el ámbito local, muchas de las entidades federativas han creado leyes respecto de la materia.

Asimismo existe un Proyecto de dictamen en torno a la Acción de constitucionalidad 1/99, demandada por un grupo de diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Legislatura, en contra de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

Respecto de la legislación federal vinculada con la legislación en materia de Asistencia Social y de Instituciones de Asistencia Privada se analizan en el siguiente inciso.

3.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la constitución Federal se utiliza varias veces el vocablo "asistencia", no siempre con el adjetivo de "social", específicamente es en cuatro artículos: el 20; 27; 122; y 123, en tanto que el correspondiente a beneficencia forma parte de otros cuatro artículos: 27; 28; 41; y 101. El análisis del significado del uso de tales términos se presenta a continuación:

Artículo 20 Constitucional.-Se refiere fundamentalmente a la asistencia legal que de indiciado en toda causa penal deberá tener al momento de declarar¹, de donde, si bien se refiere a un concepto de auxilio o ayuda, estos no se relacionan con el de asistencia social.

Artículo 27 Constitucional.- En su fracción XX, PRECISA LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO para fomentar la actividad agropecuaria y forestal entre otros factores mediante la asistencia técnica, la que se refiere, evidentemente, el auxilio que se brinda a través de la asesoría a los productores del campo². Por su parte, el propio artículo, pero en su fracción III³, hace referencia al concepto de **beneficencia**, relacionado a la incapacidad de las instituciones para adquirir más bienes raíces que los necesarios para su objeto, de donde se desprenden los elementos de juicio:

- Asume la división doctrinal de asistencia social en instituciones de beneficencia o asistencia pública y privada;
- Atribuye el mismo objeto a ambas instituciones.

Art. 20: En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:... II.- No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del ministerio público o del juez, o ante estos sin la **asistencia** de su defensor carecerá de valor probatorio..."

Art. 27: ...XX.-El Estado... fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y **asistencia técnica**.

Art. 27: ...La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:...III las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados..., no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria..."

Artículo 28, 41 Y 101 Constitucional.- En su párrafo séptimo, el artículo 28 contiene solamente la prohibición para que el Gobernador del Banco Central ocupe otro cargo, empleo o comisión, excepto de los no remunerados, entre otras, asociaciones de beneficencia, lo que, desde luego, no implica conceptualización o definición alguna en torno a este término. Igual situación se presenta en los casos de los artículos 41 y 101 Constitucionales, pero la prohibición y excepción son aplicables a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, por lo que toca al artículo 41, y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y otros funcionarios del Poder Judicial de la Federación, en lo correspondiente al artículo 101.

El artículo 122 Constitucional es, de hecho, el único artículo de la Norma Fundamental, que hace referencia expresa al término **asistencia social**; no obstante, no define su objetivo, propósito o alcance, toda vez que su incorporación al texto se circunscribe a una más de las facultades que el Constituyente permanente otorga a la **Asamblea Legislativa** del Distrito Federal.

Art. 28: (séptimo párrafo)...la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República... y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones... de beneficencia.

Art. 41:...III.-(párrafo cuarto).-El Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en ...asociaciones de beneficencia, no remunerados.

Art. 101 (primer párrafo).-Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los jueces..., no podrán, en ningún caso, aceptar ni

desempeñar empleo o encargo..., salvo los cargos no remunerados en asociaciones... de beneficencia.

Art. 122.-inciso C; Base Primera...V.-La asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:...i)Normar la protección civil;...la **salud y asistencia social**

Artículo 123 Constitucional.- Este artículo hace referencia, de una parte, a la **asistencia médica** de que disfrutarán las mujeres trabajadoras, durante el embarazo y el período de lactancia y, de otra, del derecho a la **asistencia médica** que tendrán los familiares de los trabajadores, de donde una vez, más aún cuando se trata de conceptos concatenantes al auxilio, no se encuentran en ellos fundamentos de que precisen la definición de asistencia social.

Adicionalmente en el artículo 123, fracción XI se alude a la seguridad social y establece cuáles son las bases mínimas:

Art. 123.-fracción XI.-La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- en caso de accidente o enfermedad, se conservara el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- las mujeres durante el embarazo no realizaran trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozaran forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario integro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. en el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. además, disfrutaran de asistencia medica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d).- los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia medica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e).- se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f).- se proporcionaran a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. además, el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrara el citado fondo y se otorgaran y adjudicaran los créditos respectivos

La cita de las bases mínimas es importante, porque constituyen las garantías sociales mínimas (en sentido amplio, no estrictamente jurídico) que el sistema brinda a los trabajadores, para que tengan una vida relativamente decorosa, y que constituyen los reclamos que fueron recogidos por el constituyente de 1917 respecto de las necesidades expresadas por la incipiente clase obrera que se convertiría, con el paso de los años y con el proceso de industrialización del país, en el más numeroso de los grupos sociales.

Es decir, en el artículo 123 se retoman muchos de los postulados teóricos de asistencia que se analizaron brevemente en el capítulo anterior y que constituyen el sustento del estado benefactor mexicano, o lo que era tan modelo de Estado hasta antes de la prevalencia del neoliberalismo como política de Estado.

En términos generales a partir del análisis de los artículos comentados, se concluye que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos emplea el

término de asistencia social, éste no está definido, ni precisados sus alcances y objetivos, tareas están atendidas en la legislación secundaria.

La incorporación de estos aspectos a la Ley fundamental permitiría, entre otras cosas: otorgar a estas actividades la relevancia que merecen en el ámbito nacional; establecer con toda precisión los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; y en su caso, las características derechos y obligaciones, de la participación de la sociedad civil en estas actividades, todo lo cual se constituiría en una importante contribución para el fomento y desarrollo del sector en su conjunto.

En este contexto, para profundizar en el marco normativo que a nivel nacional regula a la asistencia social; su relación con las legislaciones locales, en lo general; y de instituciones de asistencia privada en lo particular, es necesario analizar dos ordenamientos: la Ley General de Salud y la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

3.2.2 Ley General de Salud

En diversos artículos de este ordenamiento se hace referencia a la asistencia social, es, fuera de las leyes ad hoc, una dentro de las cuales se detalla más la materia de asistencia.

La primera mención se hace en el artículo 2º (que se tiene que revisar en relación con el artículo 1º):

ARTICULO 1. La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

ARTICULO 2. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

- I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V. El disfrute de servicios de salud y de **asistencia social** que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Se enumeran todas las finalidades de la Ley General de Salud, con el propósito de establecer el contexto general dentro del cual se considera a la asistencia social. En el siguiente artículo se establece a la **asistencia social** como "materia de salubridad general", específicamente en la fracción XX, otras materias que se enuncian (y se citan solamente para establecer el contexto) son: La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34; la Protección Social en Salud; La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables; La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracción II; La atención materno-infantil; La salud visual, La salud auditiva. La planificación familiar; La salud mental; La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud; La educación para la salud; entre otras.

En el artículo 6º que establece los objetivos del sistema Nacional de Salud, menciona también a la asistencia social:

ARTICULO 6. El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;

II. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;

III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de **asistencia social**, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;

En el artículo 24 se clasifican los tipos de servicios de salud y en el 27 se hace mención que la asistencia social a los grupos más vulnerables forma parte de los servicios básicos de salud (fracción X):

ARTICULO 24. Los servicios de salud se clasifican en tres tipos:

I. De atención médica;

II. De salud pública, y

III. De asistencia social.

Una de las acciones más relevantes que son reglamentadas por la ley lo constituye la acción de la comunidad, la participación social y ciudadana, al respecto, el artículo 58 dispone que:

ARTICULO 58. La comunidad podrá participar en los servicios de salud de los sectores público, social y privado a través de las siguientes acciones:

(...)

III. Incorporación, como auxiliares voluntarios, en la realización de tareas simples de atención médica y asistencia social, y participación en determinadas actividades de operación de los servicios de salud, bajo la dirección y control de las autoridades correspondientes;

El artículo 148 también alude a la asistencia social:

ARTICULO 148. Quedan facultadas las autoridades sanitarias competentes para utilizar como elementos auxiliares en la lucha contra las epidemias, todos los recursos médicos y de **asistencia social** de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y en las colindantes, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y los reglamentos aplicables.

El título Noveno de la Ley se refiere exclusivamente a la asistencia social. En el artículo 167 se define la materia:

ARTICULO 167. Para los efectos de esta Ley, se entiende por Asistencia Social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

En el siguiente artículo se detallan cuáles son las actividades básicas de la asistencia social:

ARTICULO 168. Son actividades básicas de Asistencia Social:

- I. La atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
- II. La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;
- III. La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
- IV. El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- V. La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos;
- VI. La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;

- VII. La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
- VIII. El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socio-económicas, y
- IX. La prestación de servicios funerarios.

El artículo 169 menciona que la Secretaría de Salud procurará destinar los apoyos necesarios a los programas de asistencia social, para fomentar la ampliación de los beneficios de su actividad. En tanto que el artículo 170 menciona que los menores en estado de desprotección social, tienen derecho a recibir los servicios asistenciales que necesiten en cualquier establecimiento público al que sean remitidos para su atención, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades competentes.

De acuerdo con la Ley, los menores y ancianos sometidos a cualquier forma de maltrato que ponga en peligro su salud física y mental tienen derecho a atención preferente e inmediata por parte del Sistema Nacional de Salud. Asimismo, quienes hayan sido sujetos pasivos de la comisión de delitos que atenten contra la integridad física o mental o el normal desarrollo psico-somático de los individuos (artículo 171).

ARTICULO 172. El Gobierno Federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas.

Muchas de las acciones relacionadas con la asistencia social recaen sobre las personas que sufren de invalidez, en la misma ley de Salud se define lo que debe entenderse por dicho concepto:

ARTICULO 173. Para los efectos de esta Ley, se entiende por invalidez la limitación en la capacidad de una persona para realizar por sí misma actividades

necesarias para su desempeño físico, mental, social, ocupacional y económico como consecuencia de una insuficiencia somática, psicológica o social.

De manera concomitante, el siguiente artículo establece algunas de las acciones que se deben realizar en materia de prevención de invalidez.

ARTICULO 174. La atención en materia de prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos comprende:

- I. La investigación de las causas de la invalidez y de los factores que la condicionan;
- II. La promoción de la participación de la comunidad en la prevención y control de las causas y factores condicionantes de la invalidez;
- III. La identificación temprana y la atención oportuna de procesos físicos, mentales y sociales que puedan causar invalidez;
- IV. La orientación educativa en materia de rehabilitación a la colectividad en general, y en particular a las familias que cuenten con algún inválido, promoviendo al efecto la solidaridad social;
- V. La atención integral de los inválidos, incluyendo la adaptación de las prótesis, órtesis y ayudas funcionales que requieran;
- VI. La promoción para adecuar facilidades urbanísticas y arquitectónicas a las necesidades de los inválidos, y
- VII. La promoción de la educación y la capacitación para el trabajo, así como la promoción del empleo de las personas en proceso de rehabilitación.

En los artículos 175 a 180 se establecen diversas disposiciones de asistencia social, en el 175 se indica que la Secretaría de Salud establecerá las normas técnicas nacionales en materia de prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos, y coordinará, supervisará y evaluará su cumplimiento por parte de las instituciones públicas, sociales y **privadas** que persigan estos fines. De hecho en ese artículo se liga a las instituciones de asistencia privada que asuman tareas de prevención y rehabilitación de invalidez.

ARTICULO 176. Los servicios de rehabilitación que proporcionen los establecimientos del sector salud estarán vinculados sistemáticamente a los de

rehabilitación y asistencia social que preste el organismo a que se refiere el Artículo 172.

ARTICULO 177. La Secretaría de Salud a través del organismo a que alude el artículo 172 de esta Ley, y los gobiernos de las entidades federativas, coordinadamente y en sus respectivos ámbitos de competencia, promoverán el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional para las personas que sufran cualquier tipo de invalidez (...).

ARTICULO 178. El Organismo del Gobierno Federal previsto en el Artículo 172, tendrá entre sus objetivos operar establecimientos de rehabilitación, realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez y participar en programas de rehabilitación y educación especial.

La atención rehabilitatoria recae también sobre las autoridades sanitarias y las educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 179). Finalmente en el artículo 180 se menciona la promoción de facilidades para inválidos en los lugares donde se presten servicios públicos.

En el artículo 350 bis se refiere a la utilización de cadáveres:

ARTICULO 350 bis 3. Para la utilización de cadáveres o parte de ellos de personas conocidas, con fines de docencia e investigación, se requiere el consentimiento del disponente.

Tratándose de cadáveres de personas desconocidas, las instituciones educativas podrán obtenerlos del Ministerio Público o de establecimientos de prestación de servicios de atención médica o de asistencia social. Para tales efectos, las instituciones educativas deberán dar aviso a la Secretaría de Salud, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables

Finalmente el artículo 414 se refiere al destino de los objetos fruto de aguramiento y específicamente indica en los párrafos primero y último:

ARTICULO 414. El aseguramiento de objetos, productos o sustancias, tendrá lugar cuando se presuma que pueden ser nocivos para la salud de las personas

o carezcan de los requisitos esenciales que se establezcan en esta ley. La autoridad sanitaria competente podrá retenerlos o dejarlos en depósito hasta en tanto se determine, previo dictamen de laboratorio acreditado, cuál será su destino.

(...)

Los productos perecederos que no se reclamen por los interesados dentro de las veinticuatro horas de que hayan sido asegurados, quedarán a disposición de la autoridad sanitaria la que los entregará para su aprovechamiento, de preferencia, a instituciones de asistencia social públicas o privadas

3.2.3 Ley de Asistencia Social

Esta ley fue publicada el 2 de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación y abrogó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1986.

La ley consta de 60 artículos agrupados en 9 capítulos, los cuales son:

Capítulo I Disposiciones generales

Capítulo II Sujetos de la asistencia social

Capítulo III Servicios de la asistencia social

Capítulo IV Concurrencia de la asistencia social

Capítulo V Sistema nacional de asistencia social pública y privada

Capítulo VI Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia

Capítulo VII De la coordinación, concertación y participación ciudadana

Capítulo VIII Directorio nacional de las instituciones de asistencia social

Capítulo IX Supervisión de las instituciones de asistencia social

Esta norma será analizada con mayor detalle en el siguiente capítulo, dada su relevancia en el contexto de la investigación, puesto que trata de establecer el marco general de las actividades de las instituciones de asistencia privada y en el ámbito local, la regulación concreta de las mismas queda a cargo de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.

4. Análisis de la Ley de Asistencia Social vigente

4.1 Disposiciones generales de la Ley^{*}: objeto y definiciones básicas

La Ley de Asistencia Social fue publicada el 2 de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación y abrogó a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (publicada apenas 18 años atrás en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1986).

Dentro de las disposiciones generales del Capítulo I se establece como objeto material de la Ley las disposiciones en materia de Asistencia Social contenidas en la Ley General de Salud (art. 1) y se establece que las mismas son de orden público e interés general, de observancia en toda la República y "tienen por objeto sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia."

En la ley se define a la asistencia social:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

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

En este artículo se establecen propósitos y situaciones que podemos calificar como positivas y paliativas. Las primeras tienen que ver con alcanzar una situación óptima, específicamente el desarrollo integral del individuo, mientras que las negativas, se refieren a evitar o paliar los efectos adversos de una situación no deseable, específicamente la protección física, mental y social de personas:

^{*} El texto de la ley fue consultado en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/22.htm?s=>

- a) en estado de necesidad
- b) indefensión,
- c) desventaja física o mental

En el primer caso se hace referencia a personas que se encuentren abandonadas, expósitos y no tienen recursos para subsistir; en el segundo caso, a individuos que se encuentran a merced de un potencial peligro y finalmente, la desventaja física o mental, que son condiciones que sitúan a quienes las padecen en un inferioridad de oportunidades respecto del resto de los miembros de la comunidad. En el siguiente capítulo se enumeran de manera detallada.

4.2 Los sujetos de la asistencia social

En el artículo 4 de la Ley se establece de manera específica quienes son los sujetos de la asistencia social, lo cual constituye una enumeración exhaustiva de lo planteado de manera muy somera en el artículo anterior:

Artículo 4. Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente:

I. Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:

- a) Desnutrición;
- b) Deficiencias en su desarrollo físico o mental, o cuando éste sea afectado por condiciones familiares adversas;
- c) Maltrato o abuso;
- d) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos;
- e) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación;
- f) Vivir en la calle;
- g) Ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual;
- h) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental;
- i) Infractores y víctimas del delito;

j) Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza;

k) Ser migrantes y repatriados, y

l) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa.

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

II. Las mujeres:

a) En estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes;

b) En situación de maltrato o abandono, y

c) En situación de explotación, incluyendo la sexual.

III. Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable;

IV. Migrantes;

V. Adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato;

VI. Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales;

VII. Dependientes de personas privadas de su libertad, de enfermos terminales, de alcohólicos o de fármaco dependientes;

VIII. Víctimas de la comisión de delitos;

IX. Indigentes;

X. Alcohólicos y fármaco dependientes;

XI. Coadyuvar en asistencia a las personas afectadas por desastres naturales, y

XII. Los demás sujetos considerados en otras disposiciones jurídicas aplicables.

A pesar de la detallada exposición de sujetos de la Ley de Asistencia, en el último inciso se deja abierta la posibilidad de aumentar las hipótesis normativas.

En el siguiente inciso se otorga la rectoría de la asistencia al Estado:

Artículo 5. La rectoría de la asistencia social pública y privada corresponde al Estado, el cual, en forma prioritaria, proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las

diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.

Las competencias se establecen en los artículos 6 a 8:

La prestación de los servicios de asistencia social de jurisdicción federal previstos en la Ley General de Salud, se realizará por dependencias del Ejecutivo Federal competentes y por las entidades de la administración pública federal y por las instituciones públicas y privadas, que tengan como objetivos prestar esos servicios (art. 6)

Los servicios de salud en materia de asistencia social que presten la Federación, los Estados, los Municipios y los sectores social y privado, forman parte del Sistema Nacional de Salud

Los que se presten en los Estados los gobiernos locales y los sectores social y privado, formarán parte de los sistemas estatales de salud. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, con base en las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Secretaría de Salud o el DIF. (art 7)

Los servicios de salud en materia de asistencia social que presten las instituciones de seguridad social y los de carácter social y privado, se seguirán rigiendo por los ordenamientos específicos aplicables. (art. 8)

En el artículo 9 se indican las atribuciones que tendrá la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia respecto de la asistencia social:

Artículo 9. La Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, tendrán respecto de la asistencia social, y como materia de salubridad general, las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el estricto cumplimiento de esta Ley, así como las disposiciones que se dicten con base en ella, sin perjuicio de las facultades que en la materia

competan a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a los Gobiernos y entidades de los estados;

II. Formular las Normas Oficiales Mexicanas que rijan la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, a fin de garantizar la calidad de los servicios, y los derechos de los sujetos de esta Ley; así como la difusión y actualización de las mismas entre los integrantes del Sistema Nacional de Salud, y del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;

III. Certificar que los servicios que presten en la materia las instituciones de los sectores público y privado, cumplan con lo estipulado en las Normas Oficiales Mexicanas señaladas en el artículo anterior;

IV. Supervisar la debida aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas que rijan la prestación de los servicios de salud en esta materia, así como evaluar los resultados de los servicios asistenciales que se presten conforme a las mismas;

V. Apoyar la coordinación entre las instituciones que presten servicios de asistencia social y las educativas para formar y capacitar recursos humanos en la materia;

VI. Promover la investigación científica y tecnológica que tienda a desarrollar y mejorar la prestación de los servicios asistenciales en materia de salubridad general;

VII. Formar personal profesional en materias relacionadas con la prestación de servicios de asistencia social;

VIII. Coordinar un Sistema Nacional de Información en materia de asistencia social en colaboración con el INEGI;

IX. Coordinar, con las entidades federativas, la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social;

X. Concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en que se regulen la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;

XI. Coordinar, evaluar y dar seguimiento a los servicios de salud que en materia de asistencia social presten las instituciones a que se refiere el Artículo 34 Fracción II de la Ley General de Salud;

- XII. Realizar investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
- XIII. Coordinar, integrar y sistematizar un Directorio Nacional de Instituciones públicas y privadas de asistencia social;
- XIV. Supervisar y coadyuvar en el desarrollo de los procesos de adopción de menores, y
- XV. Las demás que le otorga la Ley General de Salud.

Finalmente en el artículo 10 se establecen los derechos que tienen los sujetos de la asistencia social:

Artículo 10. Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a:

- I. Recibir servicios de calidad y con calidez, por parte de personal profesional y calificado;
- II. La confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciban, y
- III. Recibir los servicios sin discriminación.

Artículo 11. Los sujetos y las familias, en la medida de sus posibilidades, participarán en los distintos procesos de la asistencia social, como la capacitación, rehabilitación e integración. Los familiares de los sujetos de la asistencia social, serán corresponsables de esa participación y aprovechamiento.

4.3 Los servicios de la asistencia social

En el artículo 12 se enumeran los servicios básicos de salud que se deben prestar en materia de asistencia social.

Artículo 12. Se entienden como servicios básicos de salud en materia de asistencia social los siguientes:

- I. Los señalados en el Artículo 168 de la Ley General de Salud:
 - a) La atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
 - b) La atención en establecimientos especializados a menores y adultos mayores en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;

- c) La promoción del bienestar del adulto mayor y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
 - d) El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
 - e) La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, adultos mayores e inválidos sin recursos;
 - f) La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
 - g) La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
 - h) El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socio-económicas, e
 - i) La prestación de servicios funerarios.
- II. La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar;
- III. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la representación jurídica y la promoción de su sano desarrollo físico, mental y social;
- IV. El fomento de acciones de paternidad responsable, que propicien la preservación de los derechos de la niñez a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental;
- V. La colaboración o auxilio a las autoridades laborales competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a la niñez;
- VI. La atención a niños, niñas y adolescentes en riesgo de fármaco dependencia, fármaco dependientes o susceptibles de incurrir en hábitos y conductas antisociales y delictivas;
- VII. La cooperación con instituciones de procuración e impartición de justicia en la protección de los sujetos susceptibles de recibir servicios de asistencia social;
- VIII. La orientación nutricional y la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas;
- IX. Coadyuvar con las autoridades educativas en la prestación de servicios de educación especial, con base en lo estipulado en el Artículo 41 de la Ley General de Educación;

- X. El apoyo a mujeres en períodos de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes en situación de vulnerabilidad;
- XI. La prevención al desamparo o abandono y la protección a los sujetos que lo padecen;
- XII. La prevención de invalidez y la rehabilitación e integración a la vida productiva o activa de personas con algún tipo de discapacidad;
- XIII. La promoción de acciones y de la participación social para el mejoramiento comunitario, y
- XIV. Los análogos y conexos a los anteriores que tienda a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo y familias, su desarrollo integral.

Finalmente en el artículo siguiente se establece una restricción para las instituciones privadas de asistencia, las cuales no podrán participar en los servicios que por disposición legal correspondan exclusivamente a instituciones públicas.

4.4 Concurrencia de la asistencia social

Artículo 14. Son facultades de la Federación en materia de asistencia social:

- I. La formulación y conducción de la política nacional y el diseño de los instrumentos programáticos necesarios;
- II. El seguimiento de Acuerdos, Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de asistencia social y atención a grupos vulnerables;
- III. La coordinación del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;
- IV. La coordinación del Servicio Nacional de Información de Instituciones de Asistencia Social Públicas y Privadas;
- V. El otorgamiento de estímulos y prerrogativas de ámbito federal para fomentar el desarrollo de servicios asistenciales, en el marco de las prioridades nacionales;
- VI. El establecimiento y operación de mecanismos de recaudación y canalización de recursos públicos federales, así como la determinación de los sujetos, área geográfica y servicios de carácter prioritario, en que se aplicarán dichos recursos;

VII. La instrumentación de mecanismos de coordinación para la operación, control y evaluación de los programas de asistencia social que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios realicen apoyados total o parcialmente con recursos federales;

VIII. La vigilancia, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y de los demás ordenamientos que de ella deriven, y

IX. Las demás que ésta y otras leyes reserven a la Federación.

Cuando, se requiera de la intervención de otras dependencias o entidades, el Organismo denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ejercerá sus atribuciones en coordinación con ellas. (Artículo 15)

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan funciones de asistencia social, se sujetarán a las disposiciones de la Ley. (Artículo 16)

Artículo 17. Las atribuciones que en materia de asistencia social correspondan a las Entidades Federativas, al Distrito Federal y a los Municipios, se regirán de acuerdo con lo estipulado por el Artículo 7 de esta Ley.

Las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios asumirán las funciones que, en materia de asistencia social, les transfiera la Federación a través de los convenios respectivos. (Artículo 18)

La Secretaría de Salud a través del Organismo, podrá celebrar acuerdos de coordinación en materia de asistencia social con los gobiernos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal. Artículo (19)

Las Entidades Federativas y los Municipios podrán suscribir entre sí acuerdos de coordinación y colaboración en materia de asistencia social. (Artículo 20)

Los gobiernos Federal, de las Entidades Federativas, del Distrito Federal, y de los Municipios, en sus competencias, podrán promover la participación correspondiente de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de la política nacional de asistencia social. Para tal efecto, podrán concertar acciones y establecer acuerdos y convenios de colaboración con los diversos sectores social y privado. (Artículo 21)

4.5 Sistema Nacional de Asistencia Social, Pública y Privada

Artículo 22. Son integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada:

- a) La Secretaría de Salud;
- b) La Secretaría de Desarrollo Social;
- c) La Secretaría de Educación Pública;
- d) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- e) Los Sistemas Estatales y del Distrito Federal para el Desarrollo Integral de la Familia;
- f) Los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia;
- g) Las instituciones privadas de asistencia social legalmente constituidas;
- h) Las Juntas de Asistencia Privada;
- i) El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores;
- j) El Instituto Nacional Indigenista;
- k) El Instituto Mexicano de la Juventud;
- l) El Instituto Nacional de las Mujeres;
- m) Los Centros de Integración Juvenil;
- n) El Consejo Nacional contra las Adicciones;
- o) El Consejo Nacional de Fomento Educativo;
- p) El Consejo Nacional para la Educación y la Vida;
- q) La Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
- r) Pronósticos para la Asistencia Pública;
- s) La Beneficencia Pública, y
- t) Las demás entidades y dependencias federales, estatales y municipales, así como los órganos desconcentrados que realicen actividades vinculadas a la asistencia social.

Su objeto es promover y apoyar, con la participación de los sectores público, privado y las comunidades, las acciones en favor de las personas y familias. (Artículo 23). La Federación, fijará las bases de la coordinación y concertación de acciones del Sistema. (Artículo 24). Y contará, para su funcionamiento y coordinación, con un Consejo Nacional, que emitirá opiniones, recomendaciones

para la prestación de servicios de asistencia social. (Artículo 25) Este Consejo Nacional se integrará por:

- a) Una Secretaría Ejecutiva, que será asumida por El Organismo, que deberá el Reglamento para la operación del Consejo;
- b) Un representante por cada uno de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia;
- c) Un representante por cada una de las Juntas de Asistencia Privada de los Estados de la República y del Distrito Federal;
- d) Un representante por cada dependencias federales integrantes del Sistema, y
- e) Cinco representantes de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, que serán electos de acuerdo con el Reglamento.

Artículo 26. Los integrantes del Sistema contribuirán al logro de los siguientes objetivos:

- a) Coordinar la prestación de servicios de asistencia social pública y privada;
- b) Establecer las prioridades y estrategias nacionales para la prestación de servicios de asistencia social;
- c) Promover la ampliación de la cobertura y garantizar la calidad de los servicios de asistencia social;
- d) Promover un esquema regionalizado de servicios de asistencia social, y
- e) Promover la cooperación y la coordinación interinstitucional para asegurar la atención integral a las personas y familias que sean sujetos de derechos de asistencia social.

4.6 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Establece la coordinación del sistema está a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el cual es un organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios (Artículo 27), cuyas funciones son (artículo 28):

- a) Vigilar el cumplimiento de la Ley;

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

- b) Elaborar un Programa Nacional de Asistencia Social conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, y demás instrumentos de planeación de la Administración Pública Federal;
- c) coadyuvar en el cumplimiento de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- d) Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes, desplazados y los que no puedan ejercer plenamente sus derechos;
- e) Poner a disposición del Ministerio Público, los elementos a su alcance para la protección de los derechos familiares;
- f) Proponer para su aprobación a la Secretaría de Salud, la formulación de las Normas Oficiales Mexicanas en la materia;
- g) Proponer a la Secretaría de Salud, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- h) Proponer a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y a los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública programas de asistencia social que contribuyan al fortalecimiento de los servicios de asistencia social que presten los sectores públicos, social y privado;
- i) Promover la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas en materia de asistencia social;
- j) Supervisar y evaluar la actividad y los servicios de asistencia social que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a la Ley General de Salud y la presente;
- k) Elaborar y actualizar el Directorio Nacional de las Instituciones Públicas y Privadas de Asistencia Social;
- l) Organizar el Servicio Nacional de Información sobre la Asistencia Social;

- m) Organizar, promover y operar el Centro de Información y Documentación sobre Asistencia Social;
- n) Difundir a través del Sistema la información sobre el acceso al financiamiento nacional e internacional para actividades de asistencia social;
- o) Realizar y apoyar estudios e investigaciones en materia de asistencia social;
- p) Promover la formación, capacitación y profesionalización del personal encargado de la prestación de los servicios de asistencia social;
- q) Operar establecimientos de asistencia social y llevar a cabo acciones en materia de prevención;
- r) Diseñar modelos de atención para la prestación de los servicios asistenciales;
- s) Operar programas de rehabilitación y educación especial;
- t) Prestar apoyo, colaboración técnica y administrativa en materia de asistencia social, a las distintas entidades federativas, al Distrito Federal y a los Municipios;
- u) Promover la integración de fondos mixtos para la asistencia social;
- v) Asignar, de acuerdo a su disponibilidad, recursos económicos temporales y otorgar apoyos técnicos a instituciones privadas y sociales, con base a los criterios que sean fijados por la Junta de Gobierno;
- w) Coadyuvar con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la representación del Gobierno Federal para la ejecución y difusión de programas en materia de asistencia social ante organismos internacionales y multilaterales;
- x) Coordinar los esfuerzos públicos y privados, para la integración social de los sujetos de la asistencia, y la elaboración y seguimiento de los programas respectivos;
- y) Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social, y
- z) Establecer prioridades en materia de asistencia social.

El Organismo (DIF) actuará en coordinación con dependencias y entidades federales, estatales o municipales, de acuerdo con la competencia respectiva, para el diseño de las políticas públicas, operación de programas, prestación de servicios, y la realización de acciones, asimismo, promoverá, coordinadamente con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación física, psicológica, social y ocupacional. También promoverá una vinculación sistemática entre sus servicios de rehabilitación y asistencia social los del sector salud (Artículo 29).

En el artículo 30 se hace referencia a la integración del patrimonio del DIF, el cual se forma:

- a) Los derechos y bienes muebles e inmuebles que actualmente son de su dominio;
- b) Los subsidios, subvenciones, aportaciones, bienes y demás ingresos que las dependencias y entidades de la administración pública le otorguen;
- c) Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas o morales;
- d) Los rendimientos, recuperaciones, bienes, derechos y demás ingresos que le generen sus inversiones, bienes y operaciones;
- e) Las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones que se le otorguen conforme a la ley, y
- f) En general, los demás bienes, derechos e ingresos que obtenga por cualquier título.

En el artículo 31 se indica que para el estudio y despacho de los asuntos que le competen, el DIF contará con los siguientes : a) Junta de Gobierno, y b) Dirección General. Mientras que la vigilancia de la operación del Organismo quedará a cargo de un Comisario.

Artículo 32. La Junta de Gobierno estará integrada por el Secretario de Salud, quien la presidirá; por los representantes que designen los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de la Procuraduría General de la República y de los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro

Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de Pronósticos para la Asistencia Pública, del Instituto Nacional Indigenista.

Los miembros de la Junta de Gobierno serán suplidos por los representantes que al efecto designen cada uno de los miembros propietarios de la misma.

La Junta de Gobierno designará un Secretario Técnico.

Artículo 33. La Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

- a) Representar al Organismo con las facultades que establezcan las leyes para actos de dominio y de administración y para pleitos y cobranzas;
- b) Aprobar los planes de labores, presupuestos, informes de actividades y estados financieros anuales;
- c) Aprobar el Estatuto Orgánico, la organización general del Organismo y los Manuales de Procedimientos y de Servicios al Público;
- d) Ratificar la designación y remoción a propuesta del Director General del Organismo, a los servidores públicos de nivel inmediato inferior;
- e) Conocer los informes, dictámenes y recomendaciones del Comisario y del Auditor Externo;
- f) Aprobar la aceptación de herencias, legados, donaciones y demás liberalidades que le correspondan al Organismo;
- g) Estudiar y aprobar los proyectos de inversión;
- h) Conocer y aprobar los acuerdos de Coordinación que hayan de celebrarse con dependencias y entidades públicas federales, estatales y del Distrito Federal;
- i) Determinar la integración de Comités Técnicos y grupos de trabajo temporales;
- j) Aprobar los programas que en materia de asistencia social pública formule El Organismo, y
- k) Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las facultades anteriores.

Artículo 34. La Junta de Gobierno podrá integrar Comités Técnicos para el estudio y propuesta de mecanismos de coordinación interinstitucional en la atención de las tareas asistenciales que realice El Organismo.

El Artículo 35 indica la periodicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno (trimestrales) y las extraordinarias que se requieran

El artículo 36 establece los requisitos para ser director General y que el Presidente de la República lo designará y removerá libremente.

Artículo 37. El Director General tendrá las siguientes facultades:

- a) Administrar y representar legalmente al Organismo;
- b) Ejecutar los acuerdos y disposiciones de la Junta de Gobierno;
- c) Presentar a la Junta de Gobierno los informes y estados financieros trimestrales, acompañados de los comentarios que al efecto formulen el Comisario y el Auditor Externo;
- d) Formular los programas de corto, mediano y largo plazo, los presupuestos y las políticas institucionales, establecer los procedimientos generales e informes de actividades y estados financieros anuales del Organismo, presentándolos para su aprobación a la Junta de Gobierno;
- e) Proponer a la Junta de Gobierno la designación y remoción de los servidores públicos de nivel inmediato inferior del Organismo;
- f) Autorizar y expedir los nombramientos de personal y manejar las relaciones laborales de acuerdo con las disposiciones legales;
- g) Planear, dirigir y controlar el funcionamiento del Organismo con sujeción a las instrucciones de la Junta de Gobierno;
- h) Celebrar convenios, acuerdos, contratos y ejecutar los actos jurídicos que sean indispensables para el cumplimiento de los objetivos del Organismo;
- i) Actuar en representación del Organismo, con facultades generales para actos de administración, de dominio, para pleitos y cobranzas, así como aquellos que requieran cláusula especial conforme a las leyes, y
- j) Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las facultades establecidas en éste u otros ordenamientos jurídicos.

El Comisario será designado por la Secretaría de la Función Pública (Artículo 38).

En el artículo 39 se refieren las facultades del Comisario:

- a) Vigilar que la administración de los recursos y el funcionamiento del Organismo se haga de acuerdo con lo que dispongan la Ley, los programas y presupuestos aprobados;

- b) Practicar las auditorías financieras y administrativas que se requieran;
- c) Recomendar a la Junta de Gobierno y al Director General medidas preventivas y correctivas;
- d) Asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno, y las demás que otras leyes le atribuyan.

El DIF contará con un Consejo Ciudadano Consultivo que emitirá opiniones y recomendaciones sobre sus políticas y programas, apoyará sus actividades y contribuirá a la obtención de recursos. El Titular de la Secretaría de Salud y el Director General del Organismo representarán a la Junta de Gobierno ante el Consejo Ciudadano Consultivo, cuyos miembros no percibirán retribución, y se seleccionarán de entre los sectores público y privado, de acuerdo con el Reglamento que la Junta de Gobierno emita. (artículo 40)

Finalmente en los artículo 42 se menciona que el régimen de trabajo se reirá por la Ley Federal del Trabajo y (43) que los trabajadores del DIF están incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

4.7 De la coordinación. Concertación y participación ciudadana

Artículo 44. Con el propósito de asegurar la adecuada coordinación de acciones en el ámbito de la prestación de los servicios de asistencia social y con el objeto de favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, en los términos del Sistema Nacional de Planeación, de la Ley General de Salud, y de este Ordenamiento, El Organismo, celebrará acuerdos y concertará acciones con los sectores público, social y privado; y en su caso, con las autoridades de las diferentes comunidades indígenas de las entidades federativas.

Artículo 45. Con el objeto de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de asistencia social en las entidades federativas y los municipios, El Organismo, promoverá la celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno, a fin de:

- a) Establecer programas conjuntos;

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

El Organismo promoverá ante los gobiernos locales, el establecimiento de los mecanismos que permitan conocer las demandas de servicios en materia de asistencia social. (Artículo 46)

Artículo 47. El Organismo promoverá ante las autoridades estatales y municipales la creación de organismos locales, para la realización de acciones en materia de prestación de servicios asistenciales para el desarrollo integral de la familia.

El Estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, fincados en la solidaridad ciudadana, promoverá en toda la República, la creación de asociaciones de asistencia privada que con sus propios recursos o con donaciones y con sujeción a los ordenamientos que las rijan, presten dichos servicios, asimismo, la Secretaría de Salud y el Organismo emitirán las Normas Oficiales Mexicanas que dichas instituciones deberán observar en la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social. (Artículo 48)

El Organismo promoverá ante las autoridades el otorgamiento de estímulos fiscales, para inducir las acciones de los sectores social y privado en la prestación de servicios de salud en materia de asistencia social. (Artículo 49)

Las autoridades públicas no podrán disponer de los bienes y recursos de las IPAS (Artículo 50)

Un aspecto muy importante es el establecimiento de los derechos y obligaciones de las instituciones privadas de asistencia social:

Artículo 51. Las instituciones privadas de asistencia social serán consideradas de interés público y tendrán los siguientes derechos:

- a) Formar parte del Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;
- b) Recibir de parte del Organismo, la certificación de calidad de los servicios de asistencia social que ofrecen a la población;
- c) Acceder a los recursos públicos destinados a la asistencia social, en los términos y las modalidades que fijen las autoridades correspondientes y conforme al programa nacional de asistencia social;
- d) Participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de asistencia social;
- e) Recibir el apoyo y la asesoría técnica y administrativa que las autoridades otorguen;
- f) Tener acceso al sistema nacional de información;
- g) Recibir donativos de personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, de acuerdo con las leyes y ordenamientos respectivos;
- h) Acceder a los beneficios dirigidos a las organizaciones sociales, que se deriven de los Convenios y Tratados Internacionales, y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas por esta Ley, e
- i) Ser respetadas en el ejercicio de sus actividades, estructura y organización interna.

Artículo 52. Las instituciones privadas de asistencia social tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Constituirse de acuerdo con lo estipulado en las leyes aplicables;
- b) Inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;
- c) Cumplir con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas que se emitan para la regulación de los servicios de asistencia social y colaborar con las tareas de supervisión que realice El Organismo, y
- d) Garantizar en todo momento el respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas, familias o comunidades que reciban sus servicios de asistencia social.

El Estado promoverá la organización y participación de la comunidad en la atención de los casos de salud que requieran de acciones de asistencia social basadas en la solidaridad social o usos y costumbres indígenas (Artículo 53).

El Organismo, promoverá la participación de la comunidad para que coadyuve en la prestación de servicios asistenciales para el desarrollo integral de la familia. (Artículo 54.)

4.8 Directorio Nacional de las Instituciones de Asistencia Social

En este capítulo se crea el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social con el fin de localizar y dar publicidad a los servicios asistenciales que presten instituciones públicas y privadas. El Directorio estará a cargo del Organismo. (Artículo 56)

Artículo 57. El Directorio Nacional se conformará con las inscripciones de las instituciones de asistencia social que se tramiten:

- a) A través de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia Estatales o del Distrito Federal;
- b) A través de las Juntas de Asistencia Privada u organismos similares, y
- c) Las que directamente presenten las propias instituciones ante este Directorio.

Respecto del registro, éste, junto con la supervisión de funciones asistenciales es requisito para recibir recursos de las instituciones de asistencia social pública. (Artículo 58). En la inscripción se anotarán los datos que identifiquen y señalen la duración y el tipo de servicios asistenciales, sus recursos y ámbito geográfico de acción. Las modificaciones a los datos anteriores también deben ser inscritas. (Artículo 59). Las instituciones recibirán una constancia de su registro en el Directorio y el número correspondiente (Artículo 60).

Los artículos 61 y 62 se relacionan con la cultura de la transparencia y dicen:

Artículo 61. Cualquier persona podrá solicitar información al Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social.

Artículo 62. El Servicio Nacional de Información publicará anualmente un compendio de información básica sobre las instituciones asistenciales registradas, su capacidad y cobertura de atención y los servicios que ofrecen.

4.9 De la supervisión de las instituciones de Asistencia social

El último capítulo está dedicado a la supervisión de las instituciones de asistencia, las cuales deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, expedidas por la Secretaría de Salud, y el Consejo Nacional de Normalización y Certificación (Artículo 63). Y se define a la normalización de la asistencia social al proceso por el cual se regulan actividades desempeñadas por las instituciones públicas y privadas que prestan dichos servicios mediante las directrices y especificaciones aplicables a personas, procesos y servicios a través de Normas Oficiales Mexicanas. (Artículo 64)

Asimismo se faculta a la Secretaría de Salud a través del Organismo y a las autoridades locales para la supervisión y vigilancia del cumplimiento de las NOM (Artículo 65), siendo coadyuvantes los Sistemas Estatales y del Distrito Federal para el Desarrollo Integral de la Familia y las Juntas de Asistencia Privada (Artículo 66)

Respecto del incumplimiento en el artículo 67 se establece:

Artículo 67. El incumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella serán sancionadas administrativamente por la Secretaría de Salud conforme a sus atribuciones, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y por las autoridades locales según lo previsto en las leyes estatales correspondientes.

Para recurrir las resoluciones dictadas conforme a la Ley, se está a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las leyes estatales correspondientes (art. 68).

Capítulo 5. La normatividad de la asistencia social a nivel local y en el Distrito Federal

5.1 Legislación local

Hasta la fecha hay 23 entidades federativas cuyos congresos han expedido leyes de asistencia social, aunque reciben diversas denominaciones, en el siguiente cuadro resumen se esquematiza dicha normatividad estatal:

ENTIDAD	DENOMINACIÓN DE LA LEY	AÑO DE EXPEDICIÓN
Aguascalientes	Ley Estatal del Sistema de Asistencia Social	2000
Baja California	Ley de Asistencia Social	1986
Baja California Sur	Ley de Asistencia Social	1986
Campeche	Ley sobre el Asistencia Social	1987
Coahuila	Ley de asistencia social	1997
Colima	Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social	1986
Chihuahua	Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social	1987
Durango	Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social	1987
Guanajuato	Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social	1986
Hidalgo	Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social	1988
Jalisco	Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social	1988
México	Ley de Asistencia Social	1986
Michoacán	Ley de Asistencia Social	1987
Nuevo León	Ley de Asistencia Social	1988
Puebla	Ley de Asistencia Social / ley de Beneficencia Privada	1986/1984
Querétaro	Ley para el fomento y regulación de las IAP's (proyecto)	1996
San Luis Potosí	Ley de Asistencia Social	1997
Sonora	Ley de Asistencia Social/Proyecto de Ley de IAP's (proyecto)	1991/1998
Tabasco	Ley del sistema Estatal de Asistencia Social	1983
Tamaulipas	Ley de Instituciones de Asistencia Social	?
Tlaxcala	Ley de Asistencia Social	1986
Veracruz	Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social	1986
Distrito federal	Ley de Instituciones de Asistencia Privada	1998

Para efectos de análisis solamente se considerará la legislación del Distrito Federal.

5.2 Distrito Federal

En el ámbito local hay dos normatividades relacionadas con el tema:

- La Ley de Instituciones de Asistencia Privada y
- La Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal.

La primera de las cuales tiene como objetivo fundamental: "...regular las instituciones de asistencia privada que son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios. Las instituciones de asistencia privada serán fundaciones o asociaciones." (artículo 1º)

En los siguientes incisos se enunciarán analizarán brevemente las disposiciones normativas de cada uno de los cuerpos legislativos mencionados.

5.2.1 Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal

La ley en comento fue publicada el día 14 de diciembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federación y abrogó la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, publicada el dos de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación.

La ley consta de 110 artículos y el contenido por capítulos es el siguiente¹:

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO II CONSTITUCION DE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA

CAPITULO III DE LOS BIENES QUE CORRESPONDEN A LA ASISTENCIA PRIVADA POR DISPOSICIÓN TESTAMENTARIA O DE LA LEY

CAPITULO IV DONATIVOS HECHOS A LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA

CAPITULO V TRANSFORMACIÓN Y EXTINCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA.

¹ Cf http://www.asambleadf.gob.mx/E-06_t.htm

CAPITULO VI DE LA REPRESENTACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA

CAPITULO VII DE LA ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LAS INSTITUCIONES

CAPITULO VIII DE LA CONTABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES

CAPITULO IX OPERACIONES DE LAS INSTITUCIONES PARA OBTENER FONDOS

CAPITULO X DE LA JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO XI DE LAS VISITAS DE INSPECCION A LAS INSTITUCIONES

CAPITULO XII DE LOS ACTOS REALIZADOS ANTE NOTARIOS Y JUECES

CAPITULO XIII DE LAS SANCIONES

Entre algunos de los aspectos más relevantes de la ley se encuentran:

La parte correspondiente a las definiciones que establece la propia Ley y que indica:

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Asistencia social: al conjunto de acciones dirigidas a proporcionar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos o grupos de población vulnerable o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social. Así como las acciones dirigidas a enfrentar situaciones de urgencia, fortalecer su capacidad para resolver necesidades, ejercer sus derechos y, de ser posible, procurar su reintegración al seno, familiar, laboral y social. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión prevención, protección y rehabilitación;
- II. Asistencia privada: la asistencia social que se realiza con bienes de propiedad particular;
- III. Instituciones: las instituciones de asistencia privada;
- IV. Asociaciones: las personas morales que por voluntad de los particulares se constituyan en los términos de esta Ley y cuyos miembros aporten cuotas periódicas o recauden donativos para el sostenimiento de la institución, sin perjuicio de que pueda pactarse que los miembros contribuyan además con servicios personales;
- V. Fundaciones: las personas morales que se constituyan, en los términos de esta ley, mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia social;

- VI. Patronato: el órgano de administración y representación legal de una institución de asistencia privada;
- VII. Patronos: las personas que integran el órgano de administración y representación legal de las instituciones de asistencia privada;
- VIII. Fundadores: las personas que disponen de todos o de parte de sus bienes para crear una o más instituciones de asistencia privada. Se equiparán a los fundadores las personas que constituyen asociaciones permanentes o transitorias de asistencia privada y quienes suscriban la solicitud a que se refiere el artículo 8 de esta Ley;
- IX. Asociaciones de Auxilio: las instituciones transitorias que se organicen para satisfacer necesidades producidas por epidemias, guerras, terremotos, inundaciones o por contingencias económicas;
- X. Junta: la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal;
- XI. Consejo Directivo: el Consejo Directivo de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal;
- XII. Presidente: el Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal;
- XIII. Secretaría: la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal;
- XIV. Ley: esta Ley de Instituciones de Asistencia Privada, y
- XV. Código Civil: el Código Civil que rija en el Distrito Federal.

Cabe resaltar la definición de asistencia social, que reitera lo dispuesto en otras normas y que guarda el sentido señalado en el primer capítulo respecto de lo que debe entenderse en la época moderna.

En el artículo 3 se integra la idea de que los servicios asistenciales se deben llevar a cabo con respeto a los derechos humanos y a la normatividad en materia de asistencia social, lo cual se plantea como obligatorio a las instituciones de asistencia privada.

Entre los artículos que se refieren a disposiciones generales se encuentran:

Artículo 4.- Las instituciones de asistencia privada se consideran de utilidad pública y gozarán de las exenciones, estímulos, subsidios y facilidades administrativas que les confieran las leyes.

Artículo 5.- Las obras caritativas practicadas por una persona física o moral con fondos propios no estarán sujetas a la Ley.

Artículo 6.- Una vez que las instituciones queden constituidas conforme a esta Ley, no podrá revocarse la afectación de bienes hecha por el fundador.

La Administración Pública del Distrito Federal no podrá ocupar los bienes materiales y económicos que pertenezcan a las instituciones de asistencia privada ni celebrar, respecto de esos bienes contrato alguno, substituyéndose a los patronatos de las mismas instituciones. La contravención de este precepto por la Administración Pública del Distrito Federal dará derecho a los fundadores para disponer, en vida, de los bienes destinados por ellos a las instituciones. Los fundadores podrán establecer en su testamento la condición de que si la Administración Pública del Distrito Federal infringe este precepto, pasarán los bienes a sus herederos.

No se considerará que la Administración Pública del Distrito Federal ocupa los bienes de las instituciones de asistencia privada, cuando la Junta designe a la persona o personas que deban desempeñar un patronato en uso de la facultad que le concede el artículo 42, fracción II, ni cuando ejerza las funciones de inspección y vigilancia establecidas en esta Ley.

Respecto del nombre, el artículo 7 dice que se formará libremente, pero será distinto del nombre de otra Institución de Asistencia Privada, y al emplearlo irá siempre seguido de las palabras Institución de Asistencia Privada, o su abreviatura I. A. P.

Respecto de la constitución de IAPs en el artículo 8, 9 y 10 se establecen tanto las condiciones como el procedimiento:

Artículo 8.- Las personas que en vida quieran constituir una institución de asistencia privada deberán presentar a la Junta una solicitud por escrito, anexando a la misma un proyecto de estatutos que deberá contener como mínimo los requisitos siguientes:

- I. El nombre, domicilio y demás generales del fundador o fundadores;
- II. Denominación, objeto y domicilio legal de la institución que se pretenda establecer;

- III. La clase de actos de asistencia social que deseen ejecutar, determinando los establecimientos que vayan a depender de ella;
- IV. La clase de actividades que la institución realice para sostenerse, sujetándose a las limitaciones que establece esta Ley;
- V. El patrimonio inicial que se dedique a crear y sostener la institución, inventariando en forma pormenorizada la clase de bienes que lo constituyan y, en su caso, la forma y términos en que hayan de exhibirse o recaudarse los fondos destinados a ella;
- VI. Las personas que vayan a fungir como patronos o, en su caso, las que integrarán los órganos que hayan de representarlas y administrarlas y la manera de sustituirlas. El Patronato deberá estar integrado por un mínimo de cinco miembros, salvo cuando sea ejercido por el propio fundador;
- VII. La mención del carácter permanente o transitorio de la institución, y
- VIII. Las bases generales de la administración y las demás disposiciones que el fundador o fundadores consideren necesarias para la realización de su voluntad.

Las personas morales constituidas de conformidad con otras leyes y cuyo objeto corresponda a los señalados en el artículo 1º de esta Ley, podrán transformarse en instituciones de asistencia privada, para lo cual darán a conocer a la Junta la información que se indica en este artículo y le proporcionarán el acta de asamblea de asociados que haga constar el acuerdo de transformación.

Artículo 9.- Recibida por la Junta la solicitud a que se refiere el artículo anterior, ésta examinará el proyecto de estatutos y, en su caso, hará las observaciones correspondientes al fundador o fundadores y resolverá si es de autorizarse o no la constitución de la institución.

Una vez autorizados los estatutos por la Junta, ésta expedirá una copia certificada de los mismos para que se protocolicen ante Notario Público y se inscriba la escritura correspondiente en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Tratándose de fundaciones, la autorización de la Junta en el sentido de que se constituya la institución, produce la afectación irrevocable de los bienes a los fines de asistencia que se indiquen en la solicitud. La Junta mandará que su resolución se inscriba en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Las Instituciones de Asistencia Privada tendrán personalidad jurídica desde que se dicte la resolución a que se refiere este artículo.

Artículo 10.- Las fundaciones transitorias o permanentes pueden constituirse por testamento.

Artículo 11.- Cuando una persona afecte sus bienes por testamento, para crear una fundación de asistencia privada, no podrá hacerse valer la falta de capacidad derivada de los artículos 1313, fracción I y 1314 del Código Civil.

Artículo 12.- Nunca se declarará nula una disposición testamentaria hecha en favor de la asistencia privada por defectos de forma, de modo que en todo caso se respete la voluntad del testador.

Los siguientes artículos, del 13 al 23 establecen una serie de disposiciones relativas al testador (en el caso de que la IAP sea originada por disposición testamentaria), las cuales en síntesis establecen una serie de obligaciones que deben cumplirse y que tienen como propósito fundamental establecer certidumbre en la actividad de las instituciones de asistencia privada.

Artículo 13.- Si el testador omitió todos o parte de los datos a que se refiere el artículo 8º el albacea o ejecutor suplirá los faltantes.

Artículo 14.- Cuando hubiese fallecido una persona cuyo testamento disponga la constitución de una fundación, el Notario Público o autoridad que tenga conocimiento de dicho testamento deberá informar de esta situación a la Junta para que asigne a su representante en el juicio sucesorio, en los términos de los artículos 96 y 97 de esta Ley.

Artículo 15.- El albacea o ejecutor testamentario estará obligado a presentar a la Junta una solicitud que contenga los requisitos que exige el artículo 8º de esta Ley, con una copia certificada del testamento, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que cause ejecutoria el auto de declaratoria de herederos.

Si el albacea o ejecutor, sin causa justificada, no diera cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, el juez lo removerá de su cargo, a petición del representante de la Junta, previa la substanciación de un incidente que se tramitará en la forma que previene el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

El albacea o ejecutor sustituto deberá remitir los documentos que marca este artículo dentro de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere aceptado el cargo y si, vencido este plazo sin causa justificada, no cumple dicha obligación, será removido y sustituido en los mismos términos.

La razón del artículo anterior es obvia, si el testador deja como última voluntad la constitución de una fundación y no pudo llevar a cabo los trámites en vida, eso no es obstáculo para que pueda llevarse a cabo y en ese sentido, será obligación del albacea cumplir con los requisitos del artículo 8º y con la presentación de los documentos a que se alude en la parte final del artículo anterior.

Artículo 16.- Presentada la solicitud a que se refiere el artículo anterior, la Junta examinará si los datos que consigna están de acuerdo con lo dispuesto en el testamento y si contienen los requisitos que exige el artículo 8º. Si el testamento fue omiso, procederá de acuerdo con lo que dispone el artículo 13 de esta Ley. Cumplido lo anterior, se procederá de acuerdo con el artículo 9º de la misma.

Artículo 17.- La fundación, constituida conforme a lo dispuesto en este capítulo, será parte en el juicio testamentario, hasta que éste se concluya y se le haga entrega total de los bienes que le correspondan.

La rendición de cuentas es uno de los apartados más importantes de las IAPs, en el artículo 18 se establece tal obligación a cargo de los albaceas, incluyendo la posibilidad de otorgar una garantía:

Artículo 18.- El patronato de la fundación así constituida no podrá dispensar a los albaceas de garantizar su manejo o de rendir cuentas y exigirá a los mismos, cuando el testador no los haya eximido de esta obligación, que constituyan en favor de la fundación que ellos representen, una garantía en los términos que establece el artículo 1708 del Código Civil.

El referido artículo del Código Civil señala:

Artículo 1708.- El albacea también está obligado, dentro de los tres meses, contados desde que acepte su nombramiento, a garantizar su manejo, con fianza, hipoteca o prenda, a su elección conforme a las bases siguientes:

- I. Por el importe de la renta de los bienes raíces en el último año y por los réditos de los capitales impuestos, durante ese mismo tiempo;
- II. Por el valor de los bienes muebles;
- III. Por el de los productos de las fincas rústicas en un año, calculados por peritos o por el término medio de un quinquenio, a elección del juez;
- IV. En las negociaciones mercantiles e industriales por el veinte por ciento del importe de las mercancías, y demás efectos muebles, calculado por los libros si están llevados en debida forma o a juicio de peritos.

Las siguientes disposiciones de la Ley tratan de cubrir el mayor número de situaciones respecto del albacea.

Artículo 19.- Si el albacea o ejecutor no promoviera la formación del inventario dentro del término que señala el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el patronato podrá promover su formación en términos de lo dispuesto por el Código Civil.

Artículo 20.- Cuando en el juicio no sea posible designar sustituto de los albaceas o ejecutores testamentarios porque hayan sido removidos, el juez, oyendo a la Junta, designará un albacea judicial.

Artículo 21.- Antes de la terminación del juicio sucesorio, los herederos quedan facultados para hacer la entrega, a la institución que señale el Consejo Directivo de la Junta, de los bienes afectados en favor de la asistencia privada en general. Si el testamento señaló a alguna institución en particular, a ésta se hará la entrega.

Hay prohibiciones muy expresas en la Ley respecto del manejo de los bienes de la testamentaria en relación con la fundación, ello con el propósito de no desvirtuar el objetivo de la fundación y para proteger los intereses y el sentido de la última voluntad de quien constituyó la propia fundación.

Artículo 22.- El albacea o executor no podrá gravar ni enajenar los bienes de la testamentaria en que tengan interés las instituciones de asistencia privada sin previa autorización de la Junta. Si lo hace, independientemente de los daños y perjuicios que se le exijan por la institución o instituciones interesadas, será removido de su cargo por el juez, a petición del patronato que represente a aquélla o de la Junta.

En caso de que la Junta niegue la autorización a que se refiere este artículo, el albacea o executor podrá acudir al juez para que dentro de un incidente en el que se oiga a la Junta, resuelva si procede la solicitud de enajenación o gravamen de los bienes de que se trate.

Artículo 23.- Los patronos de las fundaciones constituidas en la forma prevenida por este capítulo, estarán obligados a ejercitar oportunamente los derechos que correspondan a dichas instituciones, de acuerdo con los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En el capítulo III de la Ley se regula lo relacionados con los bienes que corresponden a las IAPs en razón de una disposición reglamentaria o de la Ley.

Artículo 24.- Cuando el testador destine todos o parte de sus bienes a la asistencia privada sin designar a la institución favorecida, corresponderá al Consejo Directivo de la Junta designar dicha institución o instituciones.

Las disposiciones a favor de iglesias, sectas o instituciones religiosas no determinadas, cuando no esté regulada por otras leyes, así como la disposición previa testamentaria hecha a favor de los pobres, indigentes y similares, sin designación de personas específicas, se entenderán a favor de la asistencia privada y se registrá de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.

Artículo 25.- Cuando el testador deje todos o parte de sus bienes a una institución de asistencia privada, ésta se apersonará en el juicio sucesorio por medio de su representante legal, que tendrá las obligaciones a que se refiere el artículo 22, informando a la Junta sobre los bienes recibidos.

En el capítulo IV se reglamenta lo relativo a las donaciones que se hacen a las instituciones de asistencia privada, las cuales deberán ser autorizadas por el Consejo

Directivo de la Junta sin las donaciones son condicionales o a título oneroso (artículo 26). Asimismo, quien desee hacer una donación a título oneroso o condicional a una IAP, deberá manifestarlo por escrito a la institución y esta, previamente lo establecido en el artículo 26, contestará por escrito.

Finalmente se indica:

Artículo 28.- Los donativos efectuados a favor de las instituciones hechos conforme a esta Ley, no podrán en ningún caso revocarse una vez perfeccionados. Sin embargo se admitirá la reducción de las donaciones cuando perjudiquen la obligación del donante de ministrar alimentos a aquellas personas a quienes los deba conforme a la Ley, en la proporción que señale el juez competente atendiendo a las disposiciones del Código Civil.

El capítulo V aborda lo concerniente a la transformación y extinción de las IAPs. Toda reforma de estatutos que pretendan realizar los patronatos de las IAPs deberán someterlas al Consejo Directivo de la misma (artículo 29). Respecto de la extinción, esta solamente se puede llevar a cabo por resolución emitida por el Consejo Directivo y en el artículo 30 se enumeran los siguientes supuestos de extinción:

- I. Por imposibilidad material para cumplir las actividades asistenciales contenidas en sus estatutos o por quedar su objeto consumado;
- II. Cuando se compruebe que se constituyeron violando las disposiciones de esta Ley. En este caso la extinción no afectará la legalidad de los actos celebrados por la institución con terceros de buena fe;
- III. Cuando con motivo de las actividades que realizan, se alejen de los fines de asistencia social previstos en sus estatutos, y
- IV. En el caso de las instituciones transitorias, cuando haya concluido el plazo señalado para su funcionamiento o cuando haya cesado la causa que motivó su creación.

En el mismo artículo se dispone lo correspondiente a la defensa del derecho a ser oído en juicio, en los dos últimos párrafos se indica:

En el desahogo del procedimiento de extinción se oirá a la Institución directamente afectada.

La resolución que emita el Consejo Directivo declarando la extinción de la Institución, podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal mediante el Juicio de nulidad.

Una disposición importante se establece en el artículo 32, respecto de que las IAPs no pueden ser declaradas en quiebra ni acogerse a los beneficios de la misma.

Los artículos 33 a 39 se refieren al proceso de liquidación, al nombramiento del liquidador (requisitos; artículo 36; términos: artículo 33), la determinación de los honorarios del liquidador (artículo 35) y las facultades de los mismos:

Artículo 37.- Los liquidadores tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Elaborar el inventario y avalúo de los bienes y derechos de la institución;
- II. Exigir de las personas que hayan fungido como patronos al declararse la extinción de la institución, una cuenta pormenorizada que comprenda su estado financiero;
- III. Presentar cada mes a la Junta un informe del proceso de la liquidación;
- IV. Vigilar que los actos de asistencia privada que se sigan proporcionando durante la liquidación, se realicen de acuerdo a los estatutos autorizados por el Consejo Directivo;
- V. Representar legalmente a la Institución, a efecto de recuperar judicial o extrajudicialmente los créditos existentes a favor de la misma, analizar pasivos y en su caso proceder a su pago, y
- VI. Las demás que les confiera el Consejo Directivo.

Finalmente en el artículo 39 se indica que debe realizarse con el remanente de la liquidación (si lo hubiere).

Artículo 39.- Si hubiere remanentes de la liquidación, éstos se aplicarán con sujeción a lo dispuesto por el fundador o fundadores; pero si éstos no hubieren dictado una disposición expresa al respecto al constituirse la institución, los

bienes pasarán a la institución o instituciones que designe el Consejo Directivo, de preferencia entre las que tengan un objeto análogo a la extinta.

El siguiente capítulo (VI) se refiere a la representación y administración de las IAPs, en las cuales el cargo de patrono solamente puede ser desempeñado por la persona designada por el fundador (artículo 40) o por quien decidan los asociados en el acta de constitución.

Respecto de los derechos de los fundadores se menciona:

Artículo 41.- Los fundadores tienen, respecto de las instituciones que constituyan, los siguientes derechos:

- I. Determinar la clase de servicios que han de prestar los establecimientos dependientes de la institución;
- II. Nombrar a los patronos y establecer la forma de substituirlos;
- III. Elaborar los estatutos, por sí o por personas que ellos designen, y
- IV. Desempeñar durante su vida el cargo de presidente del patronato de las instituciones, excepto cuando se hallen en los casos del artículo 43 de esta Ley.

La disposición tan restrictiva que menciona el artículo 40 respecto de los patronos es matizada por el artículo 42:

Artículo 42.- Además de los fundadores, podrán desempeñar el cargo de patronos de las instituciones de asistencia privada:

- I. Las personas nombradas por el fundador o designadas conforme a las disposiciones establecidas en los estatutos, y
- II. Las personas nombradas por el Consejo Directivo de la Junta en los siguientes casos:
 - A. Cuando se hayan agotado de la lista las personas designadas por los estatutos y no se haya previsto la forma de substitución de los patronos;
 - B. Cuando la designación hecha por los fundadores haya recaído en personas judicialmente declaradas incapaces o en estado de interdicción para

desempeñarlo conforme al artículo siguiente y no hayan previsto la forma de substitución;

- C. Cuando las personas designadas conforme a los estatutos estén ausentes, no puedan ser habilitadas, abandonen la institución o no se ocupen de ella, o si estando presentes les requiera la Junta ejercitar el patronato y pasado un término de 30 días naturales no lo hicieren y no se haya previsto la forma de substituir las; y
- D. Cuando los patronos desempeñen el cargo de albacea en las testamentarias en que tengan interés las instituciones que ellos administren. En este caso, el patrono o patronos designados por el Consejo Directivo de la Junta se considerarán interinos, mientras dura el impedimento de los patronos propietarios y éstos rinden las cuentas del albaceazgo.

Cuando el Consejo Directivo de la Junta ejercite su facultad de nombramiento en términos de este artículo, deberá abstenerse de nombrar como patrono a cualquier persona que tenga parentesco consanguíneo, por afinidad o civil hasta el cuarto grado con el Presidente, el Secretario Ejecutivo o los miembros del mismo que se encuentren en funciones en el momento del nombramiento.

En el artículo 43 se mencionan las prohibiciones para poder desempeñar el cargo de patrono, la Ley contempla al menos 6 hipótesis:

- I. Quienes estén impedidos por la Ley;
- II. Cualquier servidor público de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Federación, las Entidades Federativas o del Distrito Federal; el Presidente, Secretario Ejecutivo y los miembros del Consejo Directivo de la Junta representantes del Sector Público, así como los servidores públicos que desempeñen funciones dentro de la misma;
- III. Las personas morales;
- IV. Los que hayan sido removidos de otro patronato;
- V. Los que se desempeñen como funcionarios o empleados de la institución, salvo que se separen del cargo;

- VI. Los que por sentencia ejecutoriada dictada por la autoridad judicial hayan sido suspendidos o privados de sus derechos civiles o condenados a sufrir una pena por la comisión de algún delito doloso, y
- VII. Los demás casos establecidos en esta Ley.

Entre las atribuciones previstas por la ley respecto a los patronatos se encuentran:

Artículo 45.- Los patronatos tendrán las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I. Cumplir y hacer cumplir la voluntad del fundador;
- II. Administrar los bienes de las instituciones de acuerdo con sus estatutos y lo dispuesto en esta Ley;
- III. Vigilar que en todos los establecimientos dependientes de las instituciones se cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Cuidar que el personal que preste sus servicios a la institución, cuente con los conocimientos, capacidad técnica y profesional y aptitud para realizar los servicios asistenciales objeto de la misma;
- V. Abstenerse de nombrar como empleados de las instituciones a las personas impedidas por las Leyes;
- VI. Ejercitar las acciones y defensas que correspondan a las instituciones;
- VII. Cumplir el objeto para el que fueron constituidas las instituciones, acatando estrictamente sus estatutos;
- VIII. No gravar ni enajenar los bienes que pertenezcan a las instituciones ni comprometerlos en operaciones de préstamos, salvo en caso de necesidad o evidente utilidad, previa aprobación de la Junta;
- IX. No arrendar los inmuebles de las instituciones por más de cinco años, ni recibir rentas anticipadas por más de dos años, sin la autorización previa de la Junta;
- X. Abstenerse de cancelar las hipotecas constituidas a favor de las instituciones cuando no hayan vencido los plazos estipulados en los contratos, sin la autorización previa de la Junta;
- XI. Abstenerse de nombrar a personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad dentro de cualquier grado con los miembros del patronato, para desempeñar cualquier cargo o empleo remunerado de la institución;

- XII. No entregar dinero, mercancías o valores que no estén amparados con documentos, siempre que el monto de aquel o el valor de los últimos exceda de un día de salario mínimo vigente en el Distrito Federal;
- XIII. Abstenerse de celebrar contratos respecto de los bienes de las instituciones que administren, con cualquier miembro del patronato, su cónyuge y parientes por consanguinidad o afinidad dentro del cuarto grado;
- XIV. Abstenerse de realizar operaciones con los bienes de las instituciones que administren, que impliquen ganancia o lucro para cualquier miembro del patronato, su cónyuge y parientes por consanguinidad o afinidad dentro del cuarto grado;
- XV. Cumplir los acuerdos y demás disposiciones de la Junta, en los términos de esta Ley;
- XVI. Enviar a la Junta un informe anual de las actividades realizadas por la institución dentro de los tres primeros meses del año siguiente al que se informe;
- XVII. Destinar los fondos de la institución exclusivamente al desarrollo de las actividades asistenciales de la misma, de conformidad con el objeto establecido en el estatuto, y
- XVIII. Las demás que le confiera esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Dentro de las disposiciones previstas por la Ley y que tienen como objetivo vigilar que se cumpla con el propósito de las IAPs se encuentra el artículo 47, que dispone que los empleados de las IAPs que manejen fondos deben constituir fianza por el monto que determine el patronato.

Finalmente en el artículo 48 se menciona que los órganos de administración y representación legal de las IAPs, tendrán las mismas obligaciones que los patronatos de las instituciones.

Del capítulo VII que se refiere a la "Estimación de los ingresos y del presupuesto de egresos de las instituciones" es relevante mencionar las disposiciones relativas a la obligación de los patronatos de remitir a la Junta a más tardar el primero de diciembre de cada año los presupuestos de ingresos y egresos (artículo 49). La

prohibición que los gastos de administración sean superiores al 25% del importe de los servicios asistenciales. La Junta vigilará que el programa de trabajo y las operaciones se ajusten a los fines asistenciales y objeto previsto en los estatutos (artículo 51).

Del artículo VIII "De la contabilidad de las instituciones" cabe destacar los artículos:

Artículo 54.- Las Instituciones deberán llevar su contabilidad en los libros o sistemas informáticos en donde consten todas las operaciones que realicen.

El Consejo Directivo de la Junta determinará los libros o sistemas de contabilidad que llevarán las instituciones, así como los métodos contables que deban adoptar.

Todo lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la legislación fiscal.

Y el artículo 57:

Artículo 57.- Las Instituciones de Asistencia Privada tendrán la obligación de dictaminar anualmente sus estados financieros, siguiendo los lineamientos que establezca la legislación fiscal vigente para los dictámenes con efectos fiscales; dicho dictamen será realizado por Contador Público que cumpla con los requisitos que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Administración Pública Federal para tal efecto y quedará a disposición de la Junta en todo momento para su revisión.

Es obligación de los patronatos verificar el cabal cumplimiento de la obligación establecida en el primer párrafo de este artículo.

Las IAPs pueden llevar a cabo diversas actividades y operaciones para obtener fondos, tal y como lo dispone el capítulo IX. Se prohíbe que dispongan de bienes inmuebles que no sean necesarios para cumplir con su objeto (artículo 61). No podrán hacer préstamos de dinero con garantías de simples firmas u operaciones de valores sujetas a fluctuaciones del mercado (art. 62). En tanto que las operaciones con garantía se sujetarán a las reglas del artículo 63:

Artículo 63.- Cuando las instituciones presten con garantía hipotecaria, se sujetarán a las siguientes reglas:

- I. El importe del préstamo estará sujeto a la previa aprobación de la Junta, señalando en la solicitud los datos relativos a gravámenes, monto del préstamo, plazo y tipo de interés pactado, y nunca será mayor del 50% del valor total de los inmuebles, obras o fincas que queden afectos en garantía hipotecaria; ni del 30% de ese valor, cuando las construcciones de carácter especial, la maquinaria u otros muebles inmovilizados representen más de la mitad de los valores dados en garantía;
- II. Los préstamos deberán ser garantizados con hipoteca, en primer lugar, sobre los bienes para los que se otorgue el préstamo o sobre otros bienes inmuebles o mediante la entrega de los mismos bienes libres de hipoteca o de otra carga semejante en fideicomiso de garantía;
- III. El valor de los bienes objeto de la hipoteca será fijado por avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal, o por alguna institución de crédito;
- IV. Las construcciones y los bienes dados en garantía deberán estar asegurados por la cantidad que baste por lo menos a cubrir el monto del valor que reporte el avalúo, y
- V. El plazo de los préstamos no excederá de treinta años.

El pago deberá hacerse por el sistema de amortizaciones en los términos que determine el Consejo Directivo de la Junta.

Si las instituciones adquieran valores negociables de renta fija, ellos deben estar comprendidos entre los autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para la inversión de las empresas de seguros. Asimismo se debe dar aviso a la Junta del monto de la suma invertida, la institución que la garantice, el plazo de vencimiento, intereses y demás datos esenciales (art. 64)

Los patronatos podrán solicitar donativos y organizar colectas, rifas o loterías a condición de que destinen íntegramente los productos que se obtengan a la

ejecución de su objeto. (Artículo 67), asimismo los patronatos no podrán otorgar comisiones o porcentajes sobre las cantidades recaudadas.

En el capítulo X "De la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal", se regulan las atribuciones y obligaciones de dicha Junta. En el artículo 70 se menciona su naturaleza jurídica "un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, con autonomía técnica y operativa" y su objeto "ejercer la vigilancia, asesoría y coordinación de las instituciones de asistencia privada" (artículo 71). Cuyas atribuciones están previstas en el 73:

Artículo 72.- La Junta tiene las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I. Vigilar que las instituciones de asistencia privada cumplan con lo establecido en la presente Ley, en sus estatutos y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Promover ante las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos fiscales y de otra índole, sin perjuicio de la capacidad de las Instituciones para solicitarlos por cuenta propia;
- III. Representar y defender los intereses de las instituciones en los supuestos previstos por esta Ley;
- IV. Coordinarse con las demás dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que tengan a su cargo programas y que presten servicios de asistencia social, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, con el fin de unificar esfuerzos y hacer más eficiente la atención de las necesidades asistenciales existentes, mediante el intercambio de experiencias y la aplicación conjunta de recursos humanos, financieros y materiales;
- V. Organizar servicios de asesoría jurídica, fiscal y administrativa para las instituciones de asistencia privada, así como actividades de capacitación para el personal de dichas instituciones;
- VI. Establecer un registro de las instituciones de asistencia privada y con base en éste, publicar anualmente un directorio de las mismas en términos de lo dispuesto por el artículo 87 de esta Ley, y
- VII. Las demás que le confiera esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Los órganos superiores de la Junta son el Consejo Directivo y el Presidente de la Junta (artículo 73). El primero se integra con los siguientes miembros (artículo 74)

- I. El Presidente de la Junta;
- II. El Titular de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal;
- III. El Titular de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal;
- IV. El Titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal;
- V. El Titular de la Secretaría de Salud del Distrito Federal;
- VI. El Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, y
- VII. Cinco representantes de las instituciones de asistencia privada.

El Consejo Directivo invitará a las sesiones, a un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Administración Pública Federal quien, en caso de aceptar la invitación, participará con voz y voto. En este caso, se añadirá otro representante de las Instituciones de Asistencia Privada a los previstos en la fracción séptima del presente artículo. Así mismo, se invitara a las sesiones a un representante de la Contraloría General del Distrito Federal quien, en caso de aceptar la invitación, participará con voz pero sin voto.

Por cada miembro titular habrá un suplente.

El Presidente será suplido en sus ausencias por el titular de la Secretaría, quien podrá delegar sus funciones operativas en tanto lo considere necesario.

La Junta contará con un Secretario Ejecutivo designado en los términos de esta Ley, quién fungirá como secretario del Consejo, para lo cual participará en las sesiones con voz, pero sin voto.

El Consejo Directivo celebrará sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes y extraordinarias cuando lo solicite el Presidente o tres miembros. (artículo 75). El nombramiento del presidente de la Junta se hará a través de un terna sometida por el Consejo Directivo al Jefe de Gobierno del DF (artículo 76), la duración del cargo será de tres años.

Los representantes de las instituciones ante el Consejo Directivo se eligen por el voto mayoritario directo y secreto de las Instituciones cuya actividad corresponda al rubro

de la elección., asimismo se indican los requisitos que deben reunir las instituciones para poder votar. (artículo 77)

En el artículo 79 se mencionan los requisitos para se presidente de la junta:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. No tener más de 75 años de edad, ni menos de 30 años al día de su nombramiento;
- III. No haber desempeñado anteriormente el cargo de Presidente de la Junta con cualquier carácter o bajo cualquier denominación;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;
- V. Tener conocimientos o haberse destacado en el ámbito de la asistencia social;
- VI. No ser miembro del patronato, funcionario o empleado de una institución de asistencia privada al día del nombramiento;
- VII. No estar inhabilitado para ocupar cargos públicos;
- VIII. No haber ocupado cargos de dirección en partido político alguno por lo menos tres años anteriores al día de su nombramiento, y
- IX. No ser servidor público por lo menos seis meses anteriores al día de su nombramiento.

Para ser Secretario Ejecutivo de la Junta se deberán reunir los mismos requisitos que para ser Presidente.

Mientras que las atribuciones del Consejo Directivo están reguladas en el artículo 81.

- I. Proponer las políticas generales en materia de asistencia privada, de acuerdo con esta ley, así como definir las prioridades a las que deberá sujetarse la Junta en esa materia;
- II. Verificar y asegurar que exista la debida congruencia entre los recursos financieros y los programas autorizados, relacionados con el objeto de la Junta, de manera que se garantice la transparencia de los primeros y la ejecución de los segundos;
- III. Elaborar y aprobar sus Reglas de Operación Interna;

- IV. Autorizar la creación, transformación, fusión o extinción de las instituciones, así como sus estatutos y las reformas de los mismos;
- V. Ordenar la inscripción de las instituciones en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en los términos de esta Ley;
- VI. Aprobar el informe de labores que, en términos de esta Ley y demás disposiciones jurídicas, deba ser presentado ante ella por las instituciones;
- VII. Aprobar anualmente el programa general de trabajo y el presupuesto de la Junta, a partir del anteproyecto presentado por su presidente, pudiendo formular las observaciones y sugerencias que estime convenientes;
- VIII. Aprobar el informe anual de trabajo de la Junta, elaborado por su Presidente;
- IX. Solicitar al Presidente o al Secretario Ejecutivo los informes que estime necesarios acerca del ejercicio de sus atribuciones, de los trabajos y manejo de la Junta o acerca de la situación de alguna de las instituciones de asistencia privada;
- X. Ordenar al Presidente la realización de las visitas de inspección y vigilancia que estime pertinentes a las instituciones de asistencia privada en términos de la presente Ley, así como las investigaciones sobre la calidad de los servicios asistenciales que éstas presten;
- XI. Nombrar por mayoría calificada a los patronos que la Junta deba designar conforme al artículo 42, fracción II de esta Ley, de entre los candidatos que sean propuestos por cualquiera de sus miembros;
- XII. Designar al Secretario Ejecutivo a propuesta del Presidente;
- XIII. Establecer un registro de las instituciones de asistencia privada y, con base en éste, publicar anualmente un directorio que contenga la información señalada en el artículo 87 de esta Ley;
- XIV. Aprobar los manuales de organización interna, procedimientos y servicios que preste la Junta;
- XV. Aprobar anualmente la estructura orgánica de la Junta y los emolumentos de sus funcionarios a propuesta del Presidente;
- XVI. Ordenar las medidas necesarias para el ejercicio de las anteriores funciones;
- XVII. Servir de cauce de comunicación entre las autoridades relacionadas con la asistencia social y las instituciones;
- XVIII. Proponer al Jefe de Gobierno la terna a que se refiere el artículo 76 de la presente Ley, y

- XIX. Las demás que le confiera esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Las obligaciones del presidente de la junta son muy precisas y están enumeradas en el artículo 82:

El Presidente de la Junta tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Ejercer las atribuciones de la Junta que no estén encomendadas al Consejo Directivo, al Secretario Ejecutivo o a alguna otra instancia de acuerdo con la Ley, las Reglas de Operación Interna o las demás disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Elaborar y proponer al Consejo Directivo los manuales de organización y de procedimientos de la Junta;
- III. Ordenar las visitas de inspección y vigilancia de las instituciones de asistencia privada que estime pertinentes y las que decida realizar el Consejo Directivo;
- IV. Realizar las investigaciones que estime pertinentes y las que le ordene realizar el Consejo Directivo acerca de la calidad de los servicios asistenciales que prestan las instituciones;
- V. Ordenar la realización, previo acuerdo del Consejo Directivo, de verificaciones de los estados financieros y contabilidad de las instituciones;
- VI. Convocar a sesiones a los miembros del Consejo Directivo en los términos del artículo 75 de esta Ley;
- VII. Fungir como representante de la Junta en los casos en que lo disponga la Ley;
- VIII. Rendir los informes que le sean solicitados por el Consejo Directivo;
- IX. Nombrar y remover al personal que preste sus servicios a la Junta, de acuerdo con la estructura orgánica aprobada por ésta, cumpliendo con las disposiciones jurídicas aplicables;
- X. Ejecutar los acuerdos aprobados por el Consejo Directivo así como despachar los actos relativos a la administración de la Junta;
- XI. Presentar al Consejo Directivo para su aprobación, antes del 15 de noviembre, el presupuesto y el programa anual de trabajo de la Junta de Asistencia Privada para el año siguiente;
- XII. Rendir un informe anual de actividades al Consejo Directivo y a las instituciones de asistencia privada, y

- XIII. Las demás que le confiere esta Ley, las Reglas de Operación Interna, el Consejo Directivo y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Los gastos de operación de la Junta corren a cargo de las IAPs, mediante aportación de una cuota de seis al millar sobre sus ingresos brutos (artículo 85). La falta de pago de las cuotas dentro del mes correspondiente genera como sanción un interés sobre sus saldos insolutos. El interés a pagar se calculará sobre los rendimientos que por ese mes paguen las instituciones de crédito en los depósitos a noventa días (artículo 86).

Finalmente en el artículo 87 se regula lo relacionado con el Registro de Instituciones de Asistencia Privada.

Artículo 87.- La Junta establecerá y operará el Registro de Instituciones de Asistencia Privada que deberá contener por lo menos:

- I. Los datos generales de la institución: nombre o denominación, domicilio, establecimientos, objeto y demás elementos de identidad;
- II. Los nombres de los miembros de su patronato, y
- III. Las actividades que realiza y una descripción del tipo de servicios asistenciales que preste.

Todas las instituciones autorizadas deberán estar inscritas en el Registro. La Junta establecerá las reglas para su establecimiento y operación.

Con base en lo anterior, la Junta elaborará y actualizará anualmente un directorio que contenga los datos del Registro, mismo que deberá difundirse y ponerse a disposición del que lo solicite.

El cumplimiento de las obligaciones de las IAPs se verifican a través de visitas de inspección (artículo 88), específicamente se inspecciona (artículo 89):

- I. El exacto cumplimiento del objeto para el que fueron creadas;
- II. La contabilidad y demás documentos de la institución;
- III. La existencia de los bienes, títulos, efectos o de cualesquiera otros valores que integren el patrimonio de la institución;

- IV. La legalidad de las operaciones que efectúen las instituciones, así como comprobar que las inversiones estén hechas en los términos de la presente ley;
- V. Que los establecimientos, equipo e instalaciones sean adecuados, seguros e higiénicos para su objeto;
- VI. Que los servicios asistenciales que prestan cumplan con los requisitos establecidos por esta Ley, el Consejo Directivo y otras disposiciones jurídicas aplicables;
- VII. Que se respete la integridad física, dignidad y los derechos humanos de los beneficiarios, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables, y
- VIII. Los demás que establezca esta Ley, el Consejo Directivo y otras disposiciones jurídicas aplicables.

En los siguientes artículos hay diversas disposiciones sobre las visitas: Las visitas de inspección se practicarán cuando lo determine el Consejo Directivo o el Presidente en el domicilio de las instituciones y en sus establecimientos (artículo 91). El Consejo Directivo emitirá las reglas para realizar las visitas de inspección (Artículo 92). Los auditores no deberán divulgar cualquier información obtenida durante los actos de inspección, bajo la pena de destitución inmediata (artículo 93).- Los auditores deberán rendir al Presidente de la Junta un informe de la visita según de acuerdo a las reglas aprobadas por el Consejo Directivo (Artículo 94). De estos informes, el Consejo Directivo, acordará las medidas que procedan conforme a la Ley.

En el artículo 99 se indican cuáles son las relaciones de los notarios respecto de las IAPs :

Artículo 99.- Con relación a las instituciones de asistencia privada, los notarios tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Abstenerse de protocolizar los actos jurídicos en que intervengan las instituciones de asistencia privada sin la autorización escrita de la Junta; salvo los poderes generales y especiales que otorguen los patronatos, los cuales no requerirán de autorización;

- II. Remitir a la Junta, dentro de los ocho días siguientes a la fecha de su otorgamiento, una copia autorizada de las escrituras que se otorgan en su protocolo en las que intervenga alguna institución de asistencia privada;
- III. Gestionar, dentro de los ocho días siguientes a su otorgamiento, el registro de las escrituras que se otorguen ante ellos y que conforme a esta u otras leyes, deban inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio;
- IV. Dar aviso a la Junta de la existencia de algún testamento público abierto que contenga disposiciones para constituir una institución de asistencia privada y remitirle copia simple del mismo dentro del término de ocho días contados a partir de la fecha en que lo hayan autorizado, y
- V. Dar aviso a la Junta cuando se revoque un testamento de los que refiere la fracción anterior, dentro del término de ocho días contados a partir de la fecha en que lo hayan autorizado.

Una parte muy importante en la Ley de referencia es el capítulo de las sanciones, las cuales van desde la amonestación hasta la remoción de patronatos, secretario ejecutivo, miembros del Consejo Directivo de la Junta y representantes, sin perjuicio de las responsabilidades de otro tipo en las cuales incurran.

Específicamente en el articulado se establece:

Artículo 102.- Las violaciones a esta Ley, sus reglamentos y a los acuerdos y resoluciones de la Junta traerán como consecuencia la imposición de las sanciones previstas en ésta ley, sin perjuicio de las responsabilidades de cualquiera índole que pudieren ser reclamadas a quien o quienes incurrieren en dichas faltas.

Al aplicarse las sanciones, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias particulares del caso y la reincidencia.

Artículo 103.- Serán causas de remoción forzosa de los miembros de los patronatos, las siguientes:

- I. Ser condenado por la comisión de cualquier delito doloso;

- II. Incumplir reiteradamente los acuerdos o resoluciones de la Junta;
- III. El encontrarse el patrono en cualquiera de los casos previstos en el artículo 43 de esta Ley;
- IV. Resistirse a la práctica de alguna visita de inspección ordenada por el Consejo Directivo o el Presidente de la Junta, en los términos de esta Ley;
- V. Utilizar o destinar los fondos de las instituciones para fines distintos de las actividades asistenciales de la institución previstas en los estatutos, así como disponer de los recursos de la institución para fines no presupuestados o autorizados por el Consejo Directivo de la Junta, en los términos de esta Ley, y
- VI. Realizar operaciones con los bienes de las instituciones que administren, que impliquen ganancia o lucro para los miembros del patronato, su cónyuge o parientes por consanguinidad, afinidad o civil dentro del cuarto grado.

Artículo 104.- Cuando los patronos dejen de cumplir alguna de las obligaciones que les impone esta ley y que no sean causa de remoción, la Junta los amonestará por escrito y en caso de reincidencia los suspenderá de su cargo de seis a doce meses. Si incidiera nuevamente en el hecho por el que se le suspendió, la Junta lo removerá definitivamente del cargo.

Artículo 105.- Son causas de remoción del Secretario Ejecutivo y de los miembros del Consejo Directivo de la Junta representantes de las instituciones las siguientes:

- I. Faltar sin causa justificada a tres sesiones consecutivas de la Junta, sin haber nombrado un suplente;
- II. Nombrar como patrono a cualquier persona con la que tengan parentesco consanguíneo, por afinidad o civil hasta el cuarto grado, cuando la Junta ejercite la facultad de nombramiento prevista en el artículo 42, fracción II, de esta Ley;
- III. Aceptar o exigir a los patronos o a otras personas, regalos o retribuciones en efectivo o en especie para ejercer las funciones de su cargo o para faltar al cumplimiento de sus obligaciones;

- IV. Intervenir en forma directa o a través de terceras personas en la administración o en la toma de decisiones de alguna institución de asistencia privada, excediéndose de las facultades que le confiere esta la Ley;
- V. Autorizar la creación o modificación de instituciones cuyo objeto se aparte de los fines asistenciales previstos en esta Ley;
- VI. Aprovechar su cargo para obtener algún beneficio personal o económico de cualquier índole de las instituciones de asistencia privada o promover en ellas intereses económicos propios o de su cónyuge o parientes consanguíneos, por afinidad o civiles hasta el cuarto grado, y
- VII. Ser proveedor de bienes o servicios de cualquier Institución de Asistencia Privada, distintos de los servicios que, en su caso, prestaren con el carácter de patronos de una Institución.

Artículo 106.- Cuando el Secretario Ejecutivo o alguno de los funcionarios de la Junta dejen de cumplir alguna de las obligaciones que les impone esta ley y que no sean causa de remoción, el Consejo Directivo los amonestará por escrito y en caso de reincidencia los suspenderá de su cargo. Si incidieran nuevamente en el hecho por el que se les suspendió, el Consejo Directivo los removerá del cargo.

Artículo 107.- Los inspectores o auditores que rindan a la Junta informes que contengan hechos falsos, serán destituidos de su cargo.

Artículo 108.- Los servidores públicos que integran el Consejo Directivo de la Junta así como el demás personal adscrito a la junta, dentro del marco de su actuación, estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones jurídicas en la materia, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudieran incurrir.

Artículo 109.- Para la imposición de las sanciones a que se refieren los artículos 102 a 107 de esta Ley, la Junta estará a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 110.- Cuando la Junta tenga conocimiento de hechos relacionados con las instituciones y que puedan ser constitutivos de algún delito o falta administrativa, los hará del conocimiento de las autoridades competentes.

5.2.2 Ley de Asistencia e Interacción Social para el Distrito Federal

Otro de los ordenamientos que se refieren a la Asistencia Social es la Ley de Asistencia e Interacción Social para el Distrito Federal, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 16 de marzo del 2000, siendo la Jefa de Gobierno la Licenciada Rosario Robles Berlanga.

La ley consta de tres títulos y 27 artículos.

Artículo 1°.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I.- Regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas, familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos y condiciones para valerse por sí mismas, y

II.- Establecer las bases y mecanismos para la promoción del Sistema Local que coordine y concerte las acciones en materia de asistencia e integración social, con la participación de las instituciones públicas, las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles.

La forma de definir a la asistencia social concuerda con los ordenamientos antes citados:

Artículo 2°.- Se entiende por asistencia social al conjunto de acciones del gobierno y la sociedad, dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales y sociales tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar, laboral y social.

Y por supuesto, uno de los conceptos más relevantes en la citada ley es el de integración social:

Artículo 3º.- Se entiende por integración social al proceso de desarrollo de capacidades y creación de oportunidades en los órdenes económico, social y político para que los individuos, familias o grupos sujetos de asistencia social puedan reincorporarse a la vida comunitaria con pleno respeto a su dignidad, identidad y derechos sobre la base de la igualdad y equidad de oportunidades para el acceso a los bienes y servicios sociales,

Artículo 4º.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- I.- Ley General, a la Ley General de Salud;
- II.- Ley Nacional, a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social;
- III.- Secretaría, a la Secretaría de Salud del Ejecutivo Federal;
- IV.- Gobierno, al Jefe del Gobierno del Distrito Federal;
- V.- Secretaría de Desarrollo, a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal;
- VI.- Secretaría de Salud, a la Secretaría de Salud del Distrito Federal;
- VII.- DIF-DF, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal;
- VIII.- Instituciones de Asistencia Privada, Entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro, de conformidad con la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal;
- IX.- Instituciones de Educación Superior, Organismos públicos descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública Federal, cuyos fines son la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura;
- X.- Asociaciones Civiles, las personas morales con personalidad jurídica, con nombre, patrimonio y órganos propios, de conformidad con lo establecido con el Código Civil para el Distrito Federal, que no tienen fines de lucro y dirigidas a la prestación de servicios de asistencia social.

Respecto de las autoridades de asistencia social en el ámbito local, en el artículo 5º se enumeran a las mismas:

Artículo 5º.- Son autoridades de asistencia social en el Distrito Federal:

- I.- La Secretaría, exclusivamente en el ámbito de competencia que le señala la Ley General;

- II.- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, exclusivamente en el ámbito de competencia que le señala la Ley Nacional, y
- III.- El Gobierno del Distrito Federal.

La aplicación de la Ley corresponde al gobierno (se entiende que del Distrito Federal, artículo 6º) y específicamente en materia de salubridad general el propio gobierno debe planear, organizar, operar, supervisar y evaluar al Sistema de Asistencia e Integración Social, observando lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas que emita la Secretaría. Asimismo, celebrar Bases de Coordinación sobre Asistencia Social con el Gobierno Federal y con Gobiernos de Estados circunvecinos (artículo 7º).

El Sistema de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal se integra con el conjunto de las unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal y las instituciones privadas y asociaciones civiles dedicados a la asistencia social. (artículo 8º). La coordinación del sistema está a cargo de la Secretaría de Desarrollo.

Respecto de las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo en la materia, estas se expresan en el artículo 10.

Artículo 10.- La Secretaría de Desarrollo tiene por objeto ejercer las atribuciones que le confiere esta ley y demás ordenamientos aplicables y en consecuencia se orientará a:

- I.- Planear, organizar, operar y evaluar la prestación de los programas y los servicios de asistencia e integración social de carácter público;
- II.- Establecer las áreas de intervención prioritarias de la asistencia e integración social;
- III.- Establecer los mecanismos de coordinación y concertación para la participación de los sectores público, privado y social;
- IV.- Optimizar el uso de los recursos públicos destinados para tal efecto;
- V.- Dar impulso al desarrollo de los individuos, la familia y la comunidad para la integración social;
- VI.- Integrar el Sistema de Información y Diagnóstico de la población en condición de riesgo y vulnerabilidad del Distrito Federal, y

VII.- Llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los programas y servicios de asistencia e integración social, así como medir su impacto.

Entre los servicios de asistencia que son prestados se mencionan en el artículo 12:

Artículo 12.- Los servicios de asistencia e integración social dirigidos a los usuarios son:

I.- La asesoría y protección jurídica;

II.- El apoyo a la educación escolarizada y no escolarizada, así como la capacitación para el trabajo;

III.- El fortalecimiento de los espacios de atención especializada para la población que lo requiera;

IV.- La promoción del bienestar y asistencia para la población en condiciones de abandono, maltrato, incapacidad mental o intelectual;

V.- La participación interinstitucional para ofrecer alternativas de atención preventiva y asistencial;

VI.- La dignificación y gratuidad en los servicios funerarios y de inhumación cuando se requieran, y

VII.- La asistencia y rehabilitación de la población afectada por desastres provocados por el hombre o por la naturaleza en coordinación con el Sistema local de Protección Civil.

En la Ley se define como usuarios de los programas y servicios de asistencia social, "a toda persona que requiera y acceda a los programas y servicios de asistencia social que prestan los sectores público, privado y social" (artículo 13). Y entre los derechos que tienen se encuentran:

- Derecho a la asistencia e integración social, independientemente de la condición cultural, orientación sexual, identidad étnica y género de los individuos (artículo 15)
- Al respeto a la dignidad, a su vida privada, a su cultura y valores, en todo momento durante la asistencia social (artículo 16).
- A recibir información apropiada a su edad, condición de género, socioeducativa, cultural y étnica sobre los programas y acciones de asistencia e integración social (artículo 17)

Mientras que sus obligaciones se enumeran en el artículo 18:

Artículo 18.- Los usuarios de los servicios de asistencia e integración social tienen la obligación de:

I.- Ajustarse a las reglamentaciones internas de las instituciones prestadoras de servicio, y

II.- Dispensar cuidado y diligencia en el uso y conservación de los materiales y equipos que se pongan a su disposición.

Uno de los órganos de apoyo a las tareas de asistencia social es el Consejo de Asistencia Social e Integración del DF, el cual se regula en los artículos 21 y 22:

Artículo 21.- Se crea el Consejo de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal, como un órgano de concertación, consulta, asesoría y apoyo del Gobierno.

Artículo 22.- El Consejo de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal estará constituido por un Presidente, un Vicepresidente y trece Consejeros Propietarios: El Presidente será el Jefe de Gobierno, el Vicepresidente será el Titular de la Secretaría de Desarrollo, y los trece Consejeros serán el Titular de la Secretaría de Gobierno, el Titular de la Secretaría de Finanzas, el Titular de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, el Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Director General del DIF-D.F., los Presidentes de las Comisiones de Salud y Asistencia Social y de Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Presidente de la Junta de Asistencia Privada; el Presidente del Consejo invitará a un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Politécnico Nacional y a dos representantes de las Asociaciones Civiles de reconocida trayectoria, pudiendo invitar a las sesiones de trabajo a los responsables de los programas en la materia.

Es importante mencionar al artículo 23 donde se establece la posibilidad de la celebración de acuerdos con los sectores privado y social:

Artículo 23.- El Gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo, celebrará convenios y acuerdos para la concertación de acciones y programas de asistencia e integración social con los sectores privado y social, así como con las

instituciones de Educación Superior con el propósito de coordinar su participación en la ejecución de los servicios y programas de asistencia e integración social que contribuyan a la realización de los objetivos de esta Ley.

El otorgamiento de estímulos fiscales se indica en el artículo 26:

Artículo 26.- El Gobierno promoverá el otorgamiento de estímulos fiscales para inducir la participación de los sectores privado y social en la prestación de los servicios de asistencia e integración social, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Con esto hemos dado una visión muy amplia acerca de la regulación jurídica de las Instituciones de Asistencia Privada en el Distrito Federal. Cabe mencionar que de los dos ordenamientos citados y analizados, es la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, la que con mayor precisión establece los lineamientos para el funcionamiento de las IAPs.

Capítulo 6. lo negativo y lo positivo de la asistencia social pública y privada en el México actual

En el presente capítulo se hace una revisión muy somera de las condiciones sociales que hay en nuestro país, mismas que determinan y justifican la acción de los particulares (ya sea a título personal) o como Instituciones de Asistencia Privada y las que desarrolla el Estado en sus diversos niveles para combatir la pobreza, que es en el fondo, una de las razones de ser tanto de la filantropía como de la asistencia social.

Las cifras son muy diversas y en ocasiones hasta contradictorias, la visión oficial de las cifras de la pobreza es un tanto optimista, se reconoce el rezago social que existe en nuestro país, el cual ha sido incluso rebasado por países que hace poco años eran considerados en una situación muy deplorable comparada con la nuestra (por ejemplo Malasia), y que ahora figuran en los primeros lugares de crecimiento económico y cuyo desarrollo humano. Es considerado en este momento como más acelerado que el nuestro.

Citamos también algunas opiniones de los críticos de las cifras oficiales, solamente para establecer un contraste, el hecho innegable es que la sociedad mexicana, en términos generales requiere de asistencia social, es una de las tareas más importantes de los gobiernos acometen, aunque que en ocasiones, bajo la lógica y los esquemas neoliberales aplicados de una manera muy estricta, fueron abandonados por los gobiernos y que en su momento constituyeron uno de los factores más importantes para el cambio de partido político en el Poder Ejecutivo Federal.

Ante esa perspectiva, se describe en este capítulo el papel que han desempeñado algunas de las instituciones de asistencia privada más relevantes de nuestro país, específicamente se habla de la beneficencia española, institución con larga trayectoria en nuestro país y cuyos logros han sido muy palpables.

La otra cara de la moneda se contempla en el inciso dedicado a la crítica de las actuación de algunas de las IAPs, y aunque deriva de artículos periodísticos que no siempre sustentan de manera objetiva lo que señalan, si con sintomáticos de un malestar que hay respecto de la actuación de algunas instituciones dedicadas a la caridad o a la filantropía.

6.1 El contexto de la situación social de México

No quiero hacer una referencia detallada de la evolución del Estado de la economía en nuestro país, simplemente me enfocaré en el presente sexenio, el cual significó un rompimiento de los gobiernos anteriores, debido a que el gobierno federal estuvo encabezado por primero vez en setenta años por un panista y no por un presidente del Partido Revolucionario Institucional.

El breve análisis de la situación social en nuestro país, de acuerdo con la perspectiva oficial se lleva a cabo a partir de tres documentos que están disponibles en la página de la presidencia de México:

- ¿Cómo vamos a la mitad del camino?¹ (cf. comovamos 2004)
- Resumen ejecutivo del Tercer Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox², y
- Cuarto Informe de gobierno³

En todos los casos solamente se consideró la parte correspondiente al desarrollo social, sin abundar en otros aspectos. La razón por la cual se toman como base estos documentos, es que además de concentrar la información provenientes de todos los sectores de la administración pública, por ejemplo de la Secretaría de Desarrollo, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, de la Secretaría de

¹ “¿Cómo vamos a la mitad del camino?” en <http://comovamos.presidencia.gob.mx/>

² Resumen ejecutivo del Tercer Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox en <http://presidencia.gob.mx/>

³ Cuarto Informe de Gobierno, <http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx>

Hacienda y Crédito Público entre otras, constituye la visión oficial desde el gobierno federal de la situación que guarda nuestro país en diversos temas, entre ellos, el desarrollo de la sociedad.

Se eligieron los dos primeros documentos porque constituyen el balance oficial de la mitad del sexenio y en ellos se hacen comparaciones respecto de lo que logró en trienios anteriores. El último de los documentos consultados simplemente es el complemento de la información anterior con los datos del informe de actividades más reciente.

En el primer documento se mencionan nueve puntos relevantes:

- Estabilidad macroeconómica.
- Impulso a la competitividad.
- Fortalecimiento del mercado interno.
- Búsqueda de un desarrollo sustentable.
- Promoción del desarrollo humano y social.
- Acciones para garantizar la seguridad.
- Ejercicio de la gobernabilidad democrática.
- Política exterior y
- Acciones para un buen gobierno.

En referencia al Desarrollo sustentable, se indica que en el transcurso de tres años hubo mejoras en materia de conservación de agua y recursos forestales. El número de plantas municipales de tratamiento de aguas residuales aumentó de 2000 a 2003 de 793 a 1,093 y los recursos asignados para el desarrollo forestal pasó de 223 millones en 2000 a 310 en 2003 (aunque en 2002 el monto fue de 577 millones).

La promoción del Desarrollo Humano y Social, uno de los indicadores más importantes, empleados incluso como un criterio complejo por las Naciones Unidas para cuantificar el nivel de desarrollo de los países, ha sido una de las

preocupaciones más importantes del nuevo gobierno. Se indica en el documento que los esfuerzos se han orientado a brindar servicios básicos de salud, alimentación y educación a la mayor parte de la población. La estrategia ha sido, corresponsabilizar a la población y orientar la participación ciudadana a través del programa Contigo, cuyas vertientes son:

Ampliación de capacidades. Permite ofrecer a los niños y jóvenes mexicanos una mejor alimentación, educación de calidad y atención médica confiable.

Generación de oportunidades. Se apoyan proyectos productivos para motivar a los individuos a salir adelante por su propio impulso.

Formación del patrimonio. Las familias pueden aprovechar mejor las oportunidades de ingreso, emprender nuevas actividades, apoyar el progreso de los hijos y asegurar una vejez digna.

Provisión de protección social. Asegura que la formación de capacidades y la generación de oportunidades de ingresos no estén sujetas a acontecimientos imprevistos, como enfermedades graves, incidentes, accidentes, pérdida de ingresos o muerte.

Se ilustran los esfuerzos realizados en esta materia con las becas otorgadas en educación básica, que en los primeros años del presente sexenio fueron de 9 millones contra los cuatro millones que se otorgaron en todo el sexenio anterior.

En el ramo de salud se dice que se han puesto en operación nueve unidades de consulta externa cada semana y dos hospitales cada mes. Ocho de cada diez nacimientos son atendidos por personal calificado.

De acuerdo con el documento la pobreza en México ha disminuido, para ello formula cuatro categorías de la pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial. La primera ha descendido de 53.7% al 51.7% de 2000 a 2003 (con su periodo más alto en 1996 en el sexenio anterior (de Ernesto Zedillo Ponce de León), cuando alcanzó la cifra de 69.6%. Respecto de las dos restantes

categorías, la pobreza de capacidades disminuyó de 31.9% a 26.5% en 2003 y la pobreza patrimonial lo hizo del 24.2% en el año 2000 al 20.3% en el 2003.

Se indica que "Al desarrollo social se ha asignado el presupuesto más alto de la historia: más de 10% del PIB en 2003; y se ha dirigido la mayor atención al desarrollo rural y a los pueblos indígenas. Los resultados son evidentes. Se ha mejorado la distribución del ingreso debido a que los ocho deciles más bajos incrementaron su ingreso en términos reales, y disminuyó el porcentaje de personas en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio."

Algunos de los retos que se reconocen en el documento ¿Cómo vamos a la mitad del camino?⁴ en materia de Desarrollo Humano son:

- Reducir el número de mexicanos en pobreza
- Mejorar nuestro índice de Desarrollo Humano
- Disminuir las desigualdades regionales en el desarrollo humano y social.
- Afiliar al sistema de protección social en salud a la población sin seguridad social y mejorar el abasto de medicamentos.
- Igualar las oportunidades de educación.
- Dar cabal seguimiento y cumplimiento a los programas y proyectos comprometidos en el acuerdo Nacional para el Campo (ANC)

En el mismo contexto planteado en las cifras oficiales es relativamente optimista, de acuerdo con los datos proporcionados en el informe de gobierno más recientes, se han hecho avances significativos en el combate a la pobreza, a través de la estrategia ya mencionada y que se llama "Contigo", la cual ...

"ha dirigido sus esfuerzos a: ampliar las capacidades; generar opciones de ingreso; formar el patrimonio; así como brindar protección ante cualquier situación que pueda afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio."⁵

⁴ cf "¿Cómo vamos a la mitad del camino?" en <http://comovamos.presidencia.gob.mx/>

⁵ Cf Cuarto Informe de Gobierno, <http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=27&ruta=1>

Se menciona en este último documento que en julio de 2004, el Banco Mundial presentó el informe denominado *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*. En dicho informe se destaca que nuestro país ha presentado avances significativos en la superación de la pobreza y prueba de ello es que la pobreza extrema se redujo 16 por ciento entre 2000 y 2002, lo que significa que 3.1 millones de personas superaron esta condición.

Asimismo se establece que la pobreza se redujo de 1996 a 2002, hasta niveles menores a los del periodo anterior a la crisis de 1994-95. Con una reducción notable en pobreza extrema entre 2000 y 2002, que pasó de 24.2 a 20.3 %, mientras que la pobreza moderada se redujo de 53.7 a 51.7 por ciento.⁶

Se destaca que las tendencias alcanzadas en ese lapso son "alentadoras", ya que se ha registrado un declive significativo de la pobreza extrema y moderada, a pesar del estancamiento en los niveles de ingreso de la población.

El documento reconoce avances y plantea los desafíos que representan la pobreza en el país y señala que el crecimiento real de los ingresos laborales de trabajadores no calificados, la reducción en las diferencias de los salarios entre zonas rurales y urbanas, la transferencia de apoyos a las familias, especialmente de Oportunidades, y el envío de remesas del exterior, contribuyeron a la disminución de la pobreza y la desigualdad.

Se cita en el mismo documento otro estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2003, titulado "Panorama Social de América Latina 2002-2003", cuyo propósito era informar sobre la evolución de los niveles de pobreza en los países de la región. En el caso de México, los resultados mantienen la misma tendencia de los que presentó el Banco Mundial,

⁶ Idem.

aunque las cifras eran distintas por haber sido empleada una metodología muy distinta.

Entre otros resultados presentados en el documento se destaca que México es el único país de la región en el que la pobreza decreció de manera perceptible a nivel nacional en el año 2002. De igual manera, es el único país que registró una reducción en la desigualdad del ingreso en el mismo año.⁷

De igual forma se cita el Informe sobre el Desarrollo Humano 2003, presentado en julio de 2003 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se sostiene que México alcanzó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) 5/ de 0.800, superior al índice de 0.791 en 2000, lo cual le permitió ubicarse por primera vez en la lista de países con desarrollo humano alto, al obtener el lugar 55 de 175 países incluidos. En el Informe sobre el Desarrollo Humano 2004 presentado en julio de 2004, se observa que de acuerdo con el mismo documento nuestro país mejoró dos posiciones al obtener un IDH de 0.802 y ubicarse en el lugar 53 de 177 países.

Se reitera que los datos mencionados por los organismos internacionales antes citados son congruentes con los resultados oficiales utilizando la metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza presentados en 2003 y que básicamente se pueden resumir de la siguiente manera:

- Entre el 2000 y 2002, el porcentaje de personas en condiciones de pobreza alimentaria disminuyó de 24.2 a 20.3 por ciento.
- El número de mexicanos con recursos insuficientes para el desarrollo de sus capacidades se redujo de 31.9 a 26.5 por ciento.
- El porcentaje de personas con insuficiencia para acceder a un patrimonio completo, descendió de 53.7 a 51.7 por ciento.⁸

⁷ Idem.

⁸ Idem.

Específicamente la estrategia CONTIGO está orientada a propiciar la integración y articulación de las acciones de la política social del Gobierno para alcanzar condiciones de mayor equidad e igualdad, maximizar su impacto en la sociedad y hacer más eficiente el uso de recursos públicos, las a través de cuatro vertientes de trabajo:

- Ampliación de capacidades. Busca que cada persona disponga de un conjunto mínimo de capacidades que le permitan acceder plenamente a las oportunidades para alcanzar y mantener un mejor nivel de vida. Educación, salud y un buen estado nutricional constituyen elementos estratégicos para lograrlo.
- Generación de opciones de ingreso. Enfoca los esfuerzos a brindar oportunidades de empleo digno y de un ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas de las familias.
- Formación de patrimonio. Se propone reducir la elevada vulnerabilidad de los hogares en pobreza extrema, que se refleja en la falta de una vivienda digna, en la ausencia de certeza jurídica de la propiedad de los activos, así como en un escaso acceso a los mecanismos existentes de ahorro.
- Protección social. Incluye acciones para que todos los mexicanos puedan acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social.⁹

Con estas vertientes de trabajo se considera que se está combatiendo de manera eficaz la pobreza.

Dentro de los logros que se publicitan en el Cuarto Informe se menciona que en 2004 el presupuesto autorizado a programas y acciones para superar la pobreza ascendió a 100 848.6 millones de pesos, lo que significa un incremento anual real de 14.1 por ciento. Respecto de la distribución y gasto del presupuesto se resaltan los siguientes aspectos:

⁹ Idem.

- Al mes de julio, se ejercieron 40 289.6 millones de pesos, que representaron 39.9 por ciento del presupuesto original y un aumento de 28.9 por ciento real respecto al monto ejercido en igual periodo del año anterior. Del total ejercido, 51.7 por ciento correspondió a la vertiente de desarrollo de capacidades, 32.8 a la de desarrollo del patrimonio, 13.2 a la generación de opciones de ingreso. El restante 2.3 por ciento se ejerció en la provisión de protección social.
- Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) el gasto para la superación de la pobreza continuó su tendencia ascendente al representar el 1.4 por ciento, una décima de punto porcentual adicional al del año previo, y cuatro décimas más en relación a 2000.
- El gasto per cápita en superación de la pobreza en términos reales fue mayor en 12.9 y 38.7 por ciento, respecto al de 2003 y al año 2000, en el mismo orden.
- En general, en los programas cuyos beneficios consideran apoyos monetarios, el gasto per cápita ha sido creciente, debido a la actualización que se realiza en ellos

Adicionalmente a lo antes mencionado, El jueves 23 de junio de 2005 el subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la SEDESOL, Miguel Székely Pardo, presentó un estudio sobre el índice de bienestar en los mexicanos, en el que se destaca una mejora significativa en la población, tanto en salud, educación, servicios, seguridad y vivienda.¹⁰

De acuerdo con la evaluación realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y en la que consideró información de la encuesta nacional de ingreso-gasto de los hogares que hace el INEGI, señaló que la reducción de la pobreza durante los últimos cuatro años en México, se ve una ampliación en la cobertura de servicios.

El mismo Székely Pardo destacó que de 2000 a 2004, 4.7 millones de personas adicionales cuentan con piso firme, esto es hay un millón 678 mil 064 hogares más que hace cinco años. Hoy 22 millones 595 mil 676 familias de las 25 millones 845

081 que hay en el país tienen este beneficio. Sobre la electrificación, seis millones de personas adicionales cuentan con luz, lo que se traduce en dos millones 142 mil 524 hogares más que en 2000, lo que suma un total de 24 millones 861 mil 616 beneficiados.¹¹

Dentro de las cifras que se mencionan en el informe del funcionario antes mencionados se cuentan las siguientes:

Asimismo, hay 12 millones de personas que dejaron de eliminar basura de manera inadecuada, esto es tres millones 102 mil 014 hogares adicionales; aumentó en 11 millones el número de personas que utilizan gas como combustible para cocinar alimentos, tres millones 010 mil 880 adicionales. En servicios sanitarios, 14 millones de personas adicionales gozan de este servicio, lo que se traduce en tres millones 629 mil 660 hogares más que hace cuatro años.

También en 2004, se contabilizaron 6.3 millones de personas que disponen de agua conectada a la red pública, que representan dos millones 034 mil 109 hogares; se incrementó la tenencia de la vivienda propia en 1.8 millones de hogares entre 2000 y 2004.

En comunicación y tecnología, el aumento del acceso telefónico es de 26.26 por ciento; de televisión, 12.8 por ciento; en computadoras 76.1 por ciento de hogares adicionales.

Otro de los factores que se han visto beneficiados en este periodo es la educación al reducir el analfabetismo, ya que alrededor de tres millones de jefes de familia y 6.5 millones de personas mayores a 15 años de edad dejaron de ser analfabetas.

De igual manera, se incrementó en cuatro millones el número de personas que cuenta con protección social, al sumar 46 millones 365 mil 982 mexicanos que tienen actualmente este servicio.¹²

Estos indicadores hablan de un combate a la pobreza que se ha eficientado si se compara con lo hecho en los sexenios anteriores, en los cuales predominó un

¹⁰ Cf El economista/notimex, en <http://www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=19091>

¹¹ Cf Idem.

¹² Idem.

criterio que adoptaba las recomendaciones estrictas del Consenso de Washington respecto del recorte del gasto social.

6.2 Vulnerabilidad social y tendencias de la pobreza en México

Si bien es cierto que muchos de los indicadores naciones y extranjeros reconocen la labor hecha por el actual gobierno federal en materia de combate a la pobreza y en cierto modo, para el desarrollo social de la población en general, también es cierto que algunos de los estudios apuntan a resaltar cierta vulnerabilidad que hay entre sectores de la sociedad mexicana. Esto es, una condición tal que la mejoría material aparente puede desvanecerse en cualquier momento si cambian levemente las condiciones o circunstancias macroeconómicas del país.

6.2.1 Vulnerabilidad social

En un estudio del Banco Mundial en torno de la pobreza en México se menciona la vulnerabilidad:

Existe vulnerabilidad a choques adversos que afecta a pobres rurales y urbanos, así como a los no pobres. Los choques adversos debido a problemas de salud, desempleo, malas cosechas y desastres naturales tienden a empeorar la pobreza entre los pobres y provocan que algunos de los no pobres caigan en la pobreza. Los trabajadores rurales y urbanos parecen experimentar patrones muy similares de fluctuaciones de ingreso aunque los trabajadores autoempleados y del sector informal experimentan una variabilidad de ingresos más alta, esto es especialmente marcado en las áreas rurales, donde los cultivos son una actividad muy importante para los trabajadores autoempleados e informales. Las crisis de gran escala, como el choque macro de 1994-1995, afectan adversamente a *todos* los grupos aunque sin alterar demasiado el *patrón* de cambios entre ellos. La principal ganancia desde 1995, partiendo de la perspectiva de la vulnerabilidad, es que se han evitado más crisis macroeconómicas. Sin embargo, persisten importantes riesgos covariados asociados con desastres naturales y el clima, así como riesgos individuales de salud y empleo. También está el riesgo de no tener

ahorros suficientes o apoyo para la vejez. Algunos de estos riesgos se relacionan sistemáticamente con las características de los hogares, así como con las fluctuaciones más grandes de ingresos entre los autoempleados.¹³

Además de los factores de vulnerabilidad derivados de eventos naturales extraordinarios, se puede hacer mención de otros que estrictamente humanos, por ejemplo, lo referente al empleo en el sector informal.

Se menciona en el mismo documento que aunque muchos trabajadores están en el sector informal involuntariamente, hay razones estructurales que explican el gran tamaño del sector informal, por ejemplo la carga regulatoria y tributaria de la formalización y la poca conexión entre los costos y los beneficios de la seguridad social. Es decir, a pesar de todas las deficiencias que se han detectado respecto de la prestación de servicios de seguridad social en nuestro país (IMSS e ISSSTE específicamente), estos son además caros.

Una evidencia importante de esto es la gran proporción de la población que no está cubierta por los mecanismos formales de protección contra el riesgo. La fuerza laboral informal experimentó una caída importante de finales de los ochenta a mediados de los noventa, mientras que la crisis de 1994-1995 y el periodo de estancamiento de 2000-2002 tendieron a incrementar el desempleo y la informalidad¹⁴

Si bien se destacan muchos de los logros reconocidos incluso en el nivel internacional, también es de mencionar que no se han cumplido con algunas de las promesas de campaña que más influyeron en la elección por parte del electorado de una opción diferente a la tradicional: el crecimiento económico a un ritmo de 7% anual (casi comparable al crecimiento de los llamados "tigres asiáticos").

¹³ Cf http://www.bancomundial.org.mx/pdf/estudiosporsector/lapobrezaenmexico/b_resumen.pdf

¹⁴ cd Idem.

Durante los primeros años del sexenio de Vicente Fox hay de hecho un estancamiento en la economía, el cual dio como resultado una contracción en el nivel de creación de empleos. Dice el Banco Mundial al respecto:

Recientemente, al empeorar las condiciones del mercado laboral el desempleo aumentó pero los salarios no se contrajeron en la magnitud esperada. Esto parece indicar un cambio en cuanto a la forma en que está funcionando el mercado laboral, que podría estar asociado a una baja inflación, lo que significa que el mecanismo de reducción en salarios reales a través de alzas en los precios está desapareciendo. Es posible que choques macroeconómicos pudieran asociarse con más desempleo de largo plazo, a la manera de países como Argentina y Bolivia. Esto tiene implicaciones potencialmente importantes para las políticas de protección social, lo que incrementa la necesidad de mecanismos eficaces para manejar el riesgo del desempleo.¹⁵

6.2.2 el futuro inmediato el proceso de envejecimiento de la población mexicana y los requerimientos de salud y asistencia social en el futuro

Después de tres décadas de exitosa aplicación de las política de planificación familiar (y de control de nacimientos), la tendencia de la población mexicana ya no es el crecimiento explosivo que tuvo todavía en la década de los setenta y ochenta, sino que en el futuro mediano, la tendencia de la población mexicana es justamente la disminución:

Las transiciones demográfica y epidemiológica provocan que México experimente un proceso de envejecimiento demográfico que incrementa los números absolutos y porcentuales de la población en edad avanzada. Se proyecta que las cifras de 1990, de 3.1 millones de personas con edades de

¹⁵ Idem.

65 y más componiendo el 3.7% de la población, sean de 15.2 millones y 11.7% para 2030. Entre las demandas crecientes que acarrea este proceso sobresalen las de salud, centradas en las enfermedades crónico-degenerativas e incapacitantes¹⁶

En los años ochenta se presumía que México era un país de jóvenes, en el cual, los servicios médicos estaban orientados a la atención de la juventud y a la prevención de enfermedades que aquejaban a la niñez y a la juventud, en la actualidad, ese panorama está cambiando paulatinamente.

Con la adopción de estos criterios, a continuación se presentan en el cuadro II las cifras de 1990 y las proyectadas para 2000 a 2030 en los totales de población, por grupos de edad y por sexo. Las cifras indican que de los 3.1 millones de personas de 65 y más años de edad en 1990, tenemos 2 en el grupo de 65-74 años, y otro 1.1 en el de 75 años y más. Es de suponerse que en gran medida este último grupo requiere servicios y cuidados propios de la cuarta edad. Estas cantidades irán creciendo muy rápidamente en números absolutos, y para el 2030, de los proyectados 15.2 millones dentro del grupo de 65 y más años, 9.6 estarán en la tercera edad y 5.6 pertenecerán al grupo de la cuarta edad.¹⁷

La edad se constituye también en un factor de vulnerabilidad social que no se contemplan en la mayoría de las políticas de gobierno, excepto en el gobierno local que tiene una especie de subvención social que se otorga a los mayores de 65 años que habitan en el Distrito Federal y que se anotan en el mecanismo correspondiente.

El balance es más o menos favorable para las actividades de asistencia social que son llevadas a cabo por el Estado. la percepción social de las mismas, en ocasiones no son las mejores, dado lo amplio y en ocasiones ambiguo que resulta

¹⁶ Cf Roberto Ham-Chande, El envejecimiento: una nueva dimensión de la salud en México en <http://www.insp.mx/salud/38/386-1.html>

¹⁷ Idem.

hablar de asistencia social, que abarca un número muy importante de actividades, que van desde la ayuda casi caritativa a las personas con oportunidades diferenciadas respecto de los demás, hasta la ayuda otorgada a las personas que pierden sus bienes en casos de desastres naturales.

6.3 Actividades de las IAPs en la ciudad de México

Dado que tratar de describir las actividades de las instituciones de asistencia privada del país es muy complejo, puesto que cada una de las entidades federativas tiene su propio registro de IAPs, así como su normatividad local ad hoc, solamente se describirá brevemente la actividad que llevan a cabo en la ciudad de México, en el Distrito Federal y que se regulan a través de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (JAP, por sus siglas).

En la JAP se establece como población asistida (que sería la fuente de su objetivo):

La razón de ser, tanto de la Junta como de las Instituciones de Asistencia Privada, son las personas que enfrentan diversos tipos de exclusión, y que necesitan de la solidaridad de todos para salir adelante en la vida. La población asistida en las Instituciones de Asistencia Privada es muy diversa, en ella encontramos niños y adolescentes huérfanos, en situación de calle, con y sin discapacidad; hijos de padres que están en prisión; ancianos pobres o abandonados que pueden valerse por sí mismos o no; personas con discapacidad física y/o mental; enfermos que no cuentan con los servicios de la seguridad social ni recursos para curarse; indígenas y personas que viven en zonas marginadas, cuya calidad de vida es muy pobre; personas de todas las edades que requieren de diversos apoyos¹⁸

Para poder cumplir con los propósitos de la asistencia privada en el Distrito Federal, la JAP agrupa a las 490 instituciones registradas en esa entidad en seis grandes categorías:

¹⁸ <http://www.jap.org.mx/japdf/htm/pobasis.htm> consultada el 25 de mayo de 2005.

- Atención a adultos mayores
- Atención educativa
- Niños y adolescentes
- Atención médica
- Adicciones, discapacidad y rehabilitación, y
- Otra clase de servicios asistenciales

En su informe de labores del año 2004, la JAP indica que en el periodo 2001-2004 se propuso reconstituir el entramado institucional a través de relaciones sustentadas en el diálogo y respeto como divisas básicas; así como fortalecer la legalidad en la actuación de la propia junta y las IAPs e impulsar el desarrollo de la Junta como organismo de fomento y desarrollo al servicio de las IAPs.¹⁹

Además de cumplir con las tareas sustantivas que son la razón de ser de las IAPs, ahora, de acuerdo con los nuevos tiempos, es necesario también transparentar sus actividades, dada la desconfianza que se ha generado en el pasado por eventos imputables más a las personas en lo individual que a las intenciones que persiguen las instituciones.

En el documento se indica que se busca la consolidación de la presencia de las IAPs en la sociedad mexicana a través de los siguientes mecanismos:

(...) el de la información, para clarificar hacia fuera quiénes somos, qué hacemos, cuál es el impacto social y económico que generamos; el del desarrollo para explicar cómo trabajamos, hacia dónde vamos, cuáles metas pretendemos, las capacidades que tenemos; el de formación, para mejorar modelos de atención, conocer otros enfoques, nutrirnos de otras experiencias, profesionalizar servicios; el de uso de la tecnología, para hacer eficientes los procesos, transparentar la administración y aprovechar mejor los recursos

¹⁹ Cf Junta de Asistencia Privada. Informe Anual de Trabajo 2004, folleto, México, 2004, p 1

asistenciales; y el de comunicación para difundir nuestro trabajo y, sobre todo, para rendir cuentas a la sociedad de la inversión social que está bajo nuestro cuidado.²⁰

Solamente para dar cuenta de la actividad realizada por la JAP se mencionan los siguientes datos obtenidos de su informe (de 2004)

:

1. Constitución de IAPs: se dieron 294 asesorías y se registraron 8 IAPs conforme a la Ley.
2. Gestiones para reformar estatutos que las IAPs en específico cumplan con las disposiciones de la Ley: 46.
3. Donativos condicionados y transferencias: se aprobó la recepción de 8 donativos condicionados por un importe de 12 millones 569 mil 857 pesos. Se autorizaron 58 transferencias de recursos por 15 millones 951 mil pesos. Se recibieron 15 mil 395 artículos como donativos en especie (generalmente juguetes y material didáctico), que se distribuyeron a 35 IAPs.
4. Asesorías jurídicas: se brindó atención a 792 personas, integrantes de patronatos, directivos y colaboradores de IAPs. Se revisaron 287 instrumentos notariales. Se crearon dos discos compactos de "Acervo Legislativo" aplicable a las IAPs y "Atribuciones y obligaciones de Patronatos".
5. Beneficios fiscales: se expidieron en 2004 788 constancias de aportación con un importe de 83.6 millones de pesos.
6. Servicios de gestión financiera: se impartieron a 88 colaboradores de las IAPs cursos de diversos temas relacionados con la Asistencia. Se estableció un acuerdo con Scotia Bank para eliminar costo de fianza por la entrega de donaciones a las IAPS con cargo a tarjeta de crédito.
7. Agilización en los proceso de aprobación de presupuestos. Se indica que los recursos financieros del sector sumó 7 mil 964 millones de pesos, destinados a la atención de 5 millones 830 mil personas.

²⁰ Ibidem pp 1-2.

8. Se llevaron a cabo 175 asesorías personalizadas en materia de organización y planeación a las IAPs.

9. se llevaron a cabo 29 eventos de capacitación a personal de las IAPs, atendiendo a un total de 939 personas y 263 instituciones.²¹

Asimismo se fortaleció el vínculo con el Gobierno del Distrito Federal, lo cual significó la ampliación en el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social, que derivó en el apoyo a 99 proyectos seleccionados de 110 proyectos presentados por las IAPs del DF.

Esta información simplemente es un reflejo de la actividad realizada por las IAPs en la ciudad de México y especialmente de la actividad que se monitorea a través de la actuación de la Junta de Asistencia Privada.

6.4 Críticas que se han recibido a la asistencia social privada en México

En un artículo sin firma publicado por el sitio de internet "Todito.com.mx"²² se critica la actividad de muchas de las instituciones de asistencia de privada que hay en nuestro país, se dice en el artículo que en 1997 el dinero manejado por la filantropía en México fue superior a 3 mil millones de pesos; en 1999 se dedicaron a la asistencia privada 420 millones de dólares; tan sólo Nacional Monte de Piedad entregó en 1998, 100 millones de pesos a distintas organizaciones de ayuda humanitaria; en 1999, unos 400 millones; aunque cuenta con un remanente de 2,000 millones de pesos.

Son varios los casos a los cuales se alude en el artículo :

Primero el enfrentamiento entre la Cruz Roja Mexicana y la Junta de Asistencia Social en 1999, cuando se acusó a quien había sido presidente nacional de la primera durante 32 años, José Barroso, del desvío de dos millones de pesos,

²¹ Cf Ibidem pp 4 a 23.

²² Cf revistaviva en <http://www.todito.com/paginas/contenido/fc12112000/nt6485.html> publicado el 12 de noviembre de 2000 y consultado el 12 de mayo de 2005.

aunque resultó que la Fundación de Apoyo Social (FAS) entregó medicamentos con valor comercial superior a 42 millones de pesos, provenientes de la Orden de Malta y que fueron donados a la Cruz Roja Mexicana para su distribución gratuita (Barroso es presidente de la fundación mencionada y, a la vez, destacado miembro de los Caballeros de Malta).

Efectivamente, en ese año se publicaba en el periódico La Jornada:

Ricardo Olayo ▫ Durante años, la Cruz Roja Mexicana incumplió con diversos trámites administrativos y con la solicitud de autorizaciones que tenía que presentar ante la Junta de Asistencia Privada (JAP), lapso en el cual el titular de la junta fue Víctor García Lizama.

Algunas de las irregularidades que hoy se revelan y están pendientes de investigar fueron cometidas en 1990, según documentos oficiales, pero hasta ahora se han dado los pasos necesarios para resarcir el daño y corregir los errores, según el compromiso asumido por el propio consejo de la benemérita institución.

Las irregularidades fueron posibles por las posiciones divergentes de García Lizama, quien estuvo ocho años al frente de la Junta de Asistencia Privada, y de José Barroso Chávez, integrante vitalicio del Consejo de la Cruz Roja.

García no ordenó auditoría alguna hasta que Barroso tuvo una posición menos favorable, e incluso diferencias públicas de criterio con el presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, por el reparto de medicinas y víveres en zonas siniestradas.

De hecho, para su defensa, Barroso contrató un bufete de abogados, cuyas conclusiones indican que las pesquisas de García no tienen validez, y cuestiona el papel "abiertamente contradictorio" que tuvo en ese proceso Alberto Franco Sarmiento, quien también por años fue sostenido por García Lizama como consejero honorario de la JAP, cargo que nunca ha existido en la ley²³

²³ Ricardo Olayo "Desde 1990 anomalías en la Cruz Roja: JAP" en <http://www.jornada.unam.mx/1999/oct99/991013/cap1.html> consultado en 20 de mayo de 2005.

En el artículo se concluye el caso con una exculpación de hecho, sin embargo, en el proceso el escándalo dañó la confianza pública que se tenía sobre la Cruz Roja, dado que en ocasiones los intereses involucrados en la beneficencia, se relata el problema en resumen de la siguiente forma:

Todo comenzó en 1999, cuando hubo el enfrentamiento entre la Cruz Roja Mexicana y la Junta de Asistencia Social, se acusó a quien había sido presidente nacional de la primera durante 32 años, José Barroso, del desvío de dos millones de pesos, aunque resultó que la Fundación de Apoyo Social (FAS) entregó medicamentos con valor comercial superior a 42 millones de pesos, provenientes de la Orden de Malta, y que fueron donados a la Cruz Roja Mexicana para su distribución gratuita (Barroso es presidente de la fundación mencionada y, a la vez, destacado miembro de los Caballeros de Malta). Luego de la investigación en la que resultaba inculpado José Barroso, dueño de una fábrica textil, de la cerillera La Moderna y de ranchos ganaderos, se llegó a la conclusión de que el Consejo Nacional de Directores de la CRM estimó en justicia corresponder a lo recibido y, para compensar los manejos reales, almacenamiento y transportación, aprobó entregar a FAS 2 millones de pesos (5 por ciento de lo recibido en medicamentos), sólo que como el presidente de FAS era Barroso y uno de los dirigentes de los Caballeros de Malta también era Barroso, pareció desvío de fondos.²⁴

Otro de los ejemplos mencionados se refiere al caso de Antonio Hagenbeck, quien en 1991 dejó a una de estas fundaciones de asistencia social, la Hacienda Santa Mónica, en el Estado de México; los ranchos Ameca, en Tlaxcala y Polaxtla en San Martín Texmelucan, Puebla; la Casa de la Bola, en Tacubaya; el cine Variedades; el edificio de la cantina La Opera y medio centenar de inmuebles productivos, la mayoría en el Centro Histórico.

Es decir, una inmensa fortuna en inmuebles, obras de arte, antigüedades, muebles, dólares, oro y moneda nacional. Tan sólo el abogado que llevó la sucesión testamentaria y los juicios de impugnación del testamento de Antonio

Haghenbeck cobró 7 por ciento sobre el monto del caudal heredado, equivalente a 17.5 millones de pesos. Como la Fundación Haghenbeck autorizaba a pagar tan fabulosos honorarios al despacho legal, se quedó sin liquidez, y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal autorizó al Nacional Monte de Piedad a otorgar un crédito a esa Fundación por 10 millones de pesos.

Y justamente el Monte de Piedad es otra de las instituciones criticadas, el Nacional Monte de Piedad es la más solvente de las instituciones de asistencia social, , pues su remanente -lo que queda después de los gastos de operación y de lo que tiene que prestar- supera 2,000 millones de pesos²⁵.

El Monte de Piedad es una institución que presta dinero a los pobres con 3 por ciento de intereses y de esas ganancias, muchas veces ayuda a los ricos, otorgándoles donaciones, como la que hizo al Teletón de Televisa: 50,000 dólares, o subsidios que ha dado a la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex).

De nuevo la Cruz Roja fue motivo de suspicacias, según el artículo. A principios de octubre de 1997 el Huracán Paulina pasó por las costas de Guerrero y provocó daños materiales de gran consideración, en el periódico reforma se publicó:

Reforma (09-10-98).- Acapulco.- Con más de mil 600 familias aún damnificadas, escasez de agua potable, descargas de aguas negras a bahías, lagunas y ríos, lentitud en la reconstrucción de la infraestructura urbana y 15 mil personas habitando zonas de riesgo, hoy se cumple un año del desastre y muerte que dejó el huracán "Paulina" en este puerto turístico.²⁶

²⁴ Cf revistaviva en <http://www.todito.com/paginas/contenido/fc12112000/nt6485.html> publicado el 12 de noviembre de 2000 y consultado el 12 de mayo de 2005.

²⁵ Los datos corresponden al año de 1999.

²⁶ Cf <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/015685/pagina1.htm> consultado el 20 de mayo de 2005.

La Agencia Internacional para el Desarrollo, del gobierno estadounidense, donó 300 mil dólares, dinero que tuvo que ser devuelto a petición de la embajada de Estados Unidos, pues no se utilizó para comprar medicina, según previo acuerdo; sobre todo después de que el presidente Zedillo había dicho que no había visto ni una sola ayuda de la Cruz Roja en las zonas damnificadas. Al respecto, se explicó que el presidente contó con helicóptero para llegar a zonas donde la Cruz Roja no tuvo transporte y que muy probablemente fue una declaración sin fundamento.

Se dice en el artículo que:

En México existen cientos de instituciones de asistencia social para todo; desde las que atienden a niños sidosos, pasando por las que se dedican a ayudar a los niños de la calle, hasta jovencitas que se han prostituido, enfermos del cerebro o las que generan cuantiosos recursos por medio de la usura y luego dan aportaciones a empresas de ricos.²⁷

Los voluminosos presupuestos disponibles para respaldar la asistencia social, los escandalosos sueldos que se autopagan quienes se dedican a esta actividad, los recursos para contar con oficinas bien equipadas, boletos de avión y pago de hoteles para asistir a convenciones o reuniones internacionales, la posibilidad de dar empleo y estatus social a familiares, haciéndolos encargados de alguna de estas instituciones, las han hecho proliferar.

Si bien es cierto que las IAPs no constituyen una fachada para negocios ilícitos, al menos no es lo que plantea la publicación, si se indica que hay desvíos para beneficio personal de algunos de los directivos:

No se afirma que dichas instituciones no se dediquen a la asistencia social, pero es mucho más fácil dedicarse al principal mandamiento del cristianismo, la caridad, con gran cantidad de dinero de por medio, a tal grado que muchas de esas organizaciones se han vuelto jugosos negocios y hasta hay

²⁷ cf Idem.

asociaciones de aristócratas o semiaristócratas que pretenden la exclusividad de esta actividad, algunas de las cuales se rebelaron recientemente contra el gobierno del DF y contra los mandatos de la Asamblea Legislativa, oponiéndose a ser supervisadas o a que intervenga el gobierno en el control de esta actividad generosa.²⁸

El hecho es que las donaciones a instituciones de caridad son una fuente generosísima de riqueza, el dinero manejado por la filantropía en México en 1997 fue superior a 3 mil millones de pesos; en 1999 se dedicaron a la asistencia privada 420 millones de dólares. Tan sólo el Nacional Monte de Piedad entregó en 1998, 100 millones de pesos a distintas organizaciones de ayuda humanitaria; en 1999 unos 400 millones, aunque cuenta con un remanente de 2,000 millones de pesos.

Sin embargo, se remata en el citado artículo No todas las inversiones de las instituciones de asistencia social se aplican como ayuda humanitaria, por ejemplo, el Monte de Piedad ha entregado dinero para financiar astabanderas monumentales, como la del zócalo; pagado cuotas de las instituciones y hasta desplegados periodísticos a la Coparmex y a otras empresas privadas.

En resumen los aspectos que han sido criticados en algunas de las instituciones de asistencia privada se pueden resumir en:

- a) Los manejos no siempre claros de su capital;
- b) ser fuente de financiamiento de los propios patronatos y empleados;
- c) destinar fondos en ocasiones a causas que no son propiamente de asistencia social
- d) La falta de vigilancia estricta por parte de las autoridades criticables

²⁸ Idem.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

ASTUDILLO URSUA, Pedro. *Lecciones de Historia del pensamiento económico*, 11ª ed., Porrúa, México, 2000,

GOMEZ GRANILLO, *Historia del pensamiento económico*, Herrero, México, 2000

HERRERÍAS, Armando. *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, 4 ed., Noriega-Limusa, México, 1997

OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría política*, Gloman, México, 1989.

SCHEIFLER AMÉZAGA, Xavier. *Historia del pensamiento económico t. I*, Trillas, México, 2002.

KAMMLER, Jörg “El Estado social”, en *Antología de ciencias políticas*, UNAM, México, 1980, p 1

Diccionario de la Lengua española (prol Manuel Seco), Espasa Calpe, Madrid, 2001, p 65.

Otros

SISMONDI, Juan Carlos. *Economía política*, Alianza editorial, Madrid, 1969, pp 20 y ss.
Versión electrónica tomada de: <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sismondi-origen%20de%20la%20ciencia.htm>

Sitios de internet

www.biografiasyvidas.com/biografia/s/saint__simon_conde.htm

www.mgar.net/var/mercant.htm

www.econlink.com.ar/biografia/saintsimon.shtml

www.lablaa.org/ayudadetareas/economia/econo5.htm

Diccionario Soviético de filosofía en <http://www.filosofia.org/enc/ros/div2.htm>

www.lablaa.org/ayudadetareas/economia/econo5.htm

www.rae.es “diccionario de la Real Academia.
www.encyclopediacatolica.com/c/caridad.htm
www.iuscanonicum.org/articulos/art033.html
www.eumed.net/cursecon/dic/N.htm
“¿Cómo vamos a la mitad del camino?” en <http://comovamos.presidencia.gob.mx/>
Resumen ejecutivo del Tercer Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox en <http://presidencia.gob.mx/>
Cuarto Informe de Gobierno, <http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx>
El economista/notimex, en
www.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/index.php?contenido=19091
www.bancomundial.org.mx/pdf/estudiosporsector/lapobrezaenmexico/b_resumen.pdf
Roberto Ham-Chande, El envejecimiento: una nueva dimensión de la salud en México en
www.insp.mx/salud/38/386-1.html
revistaviva en <http://www.todito.com/paginas/contenido/fc12112000/nt6485.html>
publicado el 12 de noviembre de 2000 y consultado el 12 de mayo de 2005.
Ricardo Olayo “Desde 1990 anomalías en la Cruz Roja: JAP” en
www.jornada.unam.mx/1999/oct99/991013/cap1.html consultado en 20 de mayo de 2005.
www.terra.com.mx/noticias/articulo/015685/pagina1.htm consultado el 20 de mayo de 2005.
www.asambleadf.gob.mx