

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	2
1. LA ASISTENCIA SOCIAL	4
A. Concepto	4
B. Importancia	5
2. BASES JURÍDICAS PARA LA ASISTENCIA SOCIAL	7
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	7
B. Ley General de Salud	8
C. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social	9
D. Constitución Política del Estado	10
E. Ley Estatal de Salud	10
F. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social	11
G. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado	12
H. Ley Orgánica Municipal	12
3. EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL	13
A. Nivel Nacional	16
B. Nivel Estatal	18
C. Nivel Municipal	21

4. ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL	23
5. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES	24
A. Unidad Administrativa	25
B. Órgano Desconcentrado	26
C. Organismo Descentralizado	27
D. Autoridades Superiores de los Sistemas Municipales	28
i. Como unidad administrativa	28
ii. Como órgano desconcentrado y organismo descentralizado	29
6. LINEAMIENTOS PARA LA OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES	31
A. Estructura Programática	32
B. Programación y Presupuestación de Actividades	34
C. Evaluación y Control	35
7. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES	36
A. Recursos Municipales	37
B. Recursos Estatales y Federales	38
C. Recursos de los Sectores Social y Privado	39
D. Otros Ingresos	40
8. BASES PARA LA REGULARIZACIÓN DEL PATRIMONIO DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES	41
A. Integración	41
B. Formalización	42

PRESENTACIÓN

LA SERIE **GUÍAS TÉCNICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL** SON UN CONJUNTO DE DOCUMENTOS QUE TIENEN COMO PROPÓSITO FUNDAMENTAL APOYAR LA ACCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS NUEVAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES, EN EL MARCO DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL.

CON ESTOS DOCUMENTOS, EL *INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* (INAP), A TRAVÉS DEL *CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL* (CEDAM), PROPORCIONA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES INFORMACIÓN GENERAL QUE SIRVE DE APOYO Y ORIENTACIÓN PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

CON EL APOYO SUSTANTIVO DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA SE ELABORÓ EL PRESENTE NÚMERO DE LA SERIE, QUE ABORDA EL TEMA DE **LA ASISTENCIA SOCIAL MUNICIPAL**, ANALIZADA COMO UNA ATRIBUCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DENTRO DEL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA SOCIAL.

PARA APOYAR ESTA LABOR DESCENTRALIZADORA SE HA ELABORADO LA PRESENTE GUÍA TÉCNICA, CONSIDERANDO QUE LA INSTRUMENTACIÓN DE ESTA NUEVA TAREA REQUIERE DE UN PROCESO PERMANENTE DE CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, ASÍ COMO DE LA CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PERSONAL INVOLUCRADO EN ESTE PROCESO.

PARA UNA MEJOR UTILIDAD Y APLICACIÓN DE ESTA GUÍA SE DEBERÁN CONSIDERAR LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL.

INTRODUCCIÓN

El conocimiento que se tiene de las acciones y servicios de asistencia social para contribuir al bienestar social de la población y al mejor desarrollo de la familia y de la comunidad se presenta en México desde la época prehispánica.

En un principio, las sociedades indígenas mantenían para los desvalidos una asistencia integral que atendía completamente sus necesidades básicas.

Durante la colonia, la asistencia al necesitado se desarrolló en base a la caridad cristiana.

Posteriormente, con las Leyes de Reforma se da un cambio sustancial a las acciones asistenciales, pasando éstas del altruismo a un concepto más integral de beneficencia pública. En este período se institucionaliza la beneficencia pública como una acción de gobierno.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz se decreta la primera Ley de Beneficencia Privada, independiente de las asociaciones religiosas pero vigilada por el poder público.

Los gobiernos emanados por la Revolución no han sido ajenos a las acciones asistenciales, por el contrario, las han ampliado, constituyendo para tal efecto dependencias dedicadas especialmente al cumplimiento de tan importante labor, manejando la noción de asistencia social con diferencias sustanciales a como se venía practicando.

Dentro de esta trayectoria, la participación de los gobiernos municipales en la prestación de servicios asistenciales se ha desarrollado de manera complementaria y no institucionalizada, entre las funciones que tiene encomendadas.

Recientemente, con la creación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social se establecen las bases que garantizan la concurrencia y colaboración entre la Federación, las entidades federativas y los municipios con los sectores social y privado, para la realización de acciones conjuntas. Asimismo, se establece la asistencia social como una nueva responsabilidad de los ayuntamientos.

Por lo tanto, dada la importancia de institucionalizar y cumplir con los servicios asistenciales a nivel municipal, en esta guía se define el concepto de asistencia social, se describe al Sistema Nacional de Asistencia Social en sus tres niveles de actuación; se señala el marco jurídico y las atribuciones de los ayuntamientos en la materia; se presentan algunas formas de organización para los sistemas municipales; se señala su forma de operación y sus fuentes de financiamiento y, finalmente, se ofrece una orientación general para la integración y formalización de su patrimonio.

1. LA ASISTENCIA SOCIAL

A. Concepto

Se entiende por asistencia social “El conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas que puedan impedir al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad; así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía, en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación”.

En base a este concepto legal, los ayuntamientos deberán atender la problemática que en materia de bienestar social afronta la población del municipio, preferentemente la que guarda una situación económica, social y cultural desfavorable, así como la que enfrenta problemas físicos; es decir, la población que sufre severas marginaciones que le impiden integrarse a la vida productiva, social y política del municipio, así como a la familia y a la comunidad.

Por tanto, la asistencia social representa una responsabilidad que deberán afrontar los gobiernos municipales, para fortalecer el núcleo familiar como el principal soporte de la sociedad.

B. Importancia

Una iniciativa relevante en el marco de la política de descentralización ha sido la de llevar la asistencia social al mismo ámbito municipal, a partir de la creación del Sistema Nacional de Asistencia Social, que prevé el establecimiento de sistemas municipales para el desarrollo integral de la familia, más conocidos como DIF-municipales.

La descentralización de la asistencia social en el municipio busca, entre otros propósitos: mayor coordinación y equilibrio en el desarrollo de las acciones asistenciales a nivel nacional; fortalecer la organización y operación de los SISTEMAS DIF-municipales y llevar los servicios asistenciales hasta el último rincón de nuestro país.

Por ello, descentralizar la asistencia social a las comunidades más apartadas y lograr de este modo una mayor cobertura, en el logro de los objetivos que proponen los programas asistenciales, implica de parte de las autoridades municipales un compromiso que reclama voluntad y tenacidad política, así como una importante dosis de capacidad, imaginación y honestidad.

Capacidad para lograr los objetivos propuestos, adaptándolos a las condiciones específicas de cada región y de cada comunidad.

6

Imaginación en la búsqueda de los medios y canales adecuados para encauzar los esfuerzos institucionales y de la comunidad hacia el logro de los objetivos más apremiantes, mejores niveles de convivencia y más altos índices de vida.

Honestidad para el mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta, que en general no son abundantes y casi siempre son superados por las necesidades y los problemas existentes.

En este sentido, la asistencia social es una actividad muy importante que deberán prestar los ayuntamientos, a través del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, a efecto de proporcionar atención organizada y permanente a los sectores sociales más desprotegidos del municipio.

El desarrollo y aplicación de esta tarea ubica a las autoridades municipales en una nueva dimensión administrativa, ya que se requiere de parte de éstas un cambio en la actitud y en las capacidades para ejecutar los programas de asistencia social.

2. BASES JURÍDICAS PARA LA ASISTENCIA SOCIAL

Existe un conjunto de disposiciones jurídicas que norman, orientan y conducen las acciones de asistencia social a nivel nacional, estatal y municipal, en las cuales se define aquello que les corresponderá hacer a cada nivel de gobierno en esta materia, así como el papel que puede desempeñar la participación ciudadana.

Dentro de estas disposiciones podemos mencionar en orden de importancia las siguientes:

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es el máximo ordenamiento jurídico que norma el desenvolvimiento político, económico y social del país.

En el apartado de garantías individuales, específicamente en el artículo 4o., se consigna la protección legal para la organización y desarrollo de la familia. Asimismo, se establece el derecho a la salud, señalándose la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad en general.

En el artículo 115, fracción X, se establece la facultad de los municipios para concertar convenios con el estado, para desarrollar funciones específicas, ejecutar y operar obras y para prestar servicios públicos dentro de los que se pueden circunscribir los de asistencia social.

B. Ley General de Salud

Reglamenta el derecho a la protección de la salud, dentro de la cual se ubica a la asistencia social de conformidad con lo establecido en el 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. Su aplicación es extensiva a toda la república y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Entre sus apartados, la citada ley contempla los aspectos referentes a la asistencia social, la cual se concibe “como el conjunto de acciones encaminadas a la protección física, mental y social de personas necesitadas, desprotegidas o en desventaja, para lograr su desarrollo integral y una vida plena y productiva”.

C. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social

Establece las bases y procedimientos para la operación de un Sistema Nacional de Asistencia Social, mediante la concurrencia y colaboración de la federación, las entidades federativas y los sectores social y privado. Determina los servicios que serán prestados por las dependencias y entidades del ejecutivo federal de acuerdo con sus atribuciones y por las instituciones privadas que proporcionen también esos servicios.

De acuerdo con esta ley, los servicios de salud en materia de asistencia social que presten la federación, los estados, municipios y los sectores social y privado integran el Sistema Nacional de Salud; aquéllos que se presten en los estados por los gobiernos locales y sus correspondientes sectores social y privado formarán parte de los sistemas estatales de salud.

La mencionada ley establece como el órgano responsable de proporcionar los servicios de asistencia social al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el cual es un ente público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objeto el de promover la asistencia social, la prestación de servicios asistenciales, la coordinación e interrelación sistemática de las acciones que en esta materia realizan las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

D. Constitución Política del Estado

En la mayoría de las constituciones estatales no se establecen disposiciones específicas en materia de asistencia social; sin embargo, éstas quedan incluidas implícitamente al sujetar sus normas a las de la Constitución Política general, en su apartado sobre las garantías individuales que comprende el derecho de todos los mexicanos a la salud.

E. Ley Estatal de Salud

Reglamenta el derecho a la protección de la salud contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establece las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud proporcionados por el estado y la concurrencia de éste y sus municipios en materia de salud pública.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen aplicación en todo el territorio estatal. Asimismo, se establecen los servicios de salubridad general que corresponden a los estados, entre los que se encuentran los servicios asistenciales.

Las autoridades sanitarias en los estados son los gobiernos estatales y los ayuntamientos en la esfera de su jurisdicción.

F. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social

Al igual que la ley a nivel nacional, ésta tiene por objeto fijar las bases para la promoción y prestación sistemática de los servicios de asistencia social en la entidad.

En ella se precisa su alcance, se establece el grado de participación del gobierno del estado en el desarrollo y ejercicio de las acciones de asistencia social, así como la colaboración de los sectores social y privado en la prestación de los servicios.

Asimismo, se especifica que en la entidad el organismo responsable de la asistencia social es el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, determinando su estructura y funcionamiento, así como sus propósitos, objetivos y facultades.

También se menciona que a nivel local corresponde a los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia llevar a cabo lo propio.

G. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado

Esta ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del estado.

Del contenido de esta ley cabe resaltar, en este caso particular, el aspecto que se refiere al establecimiento y delimitación de atribuciones de las dependencias del ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública estatal.

Dentro de estas dependencias existe o pudiera existir una que establezca y conduzca la política estatal en materia de asistencia social, con base en las políticas del Sistema Nacional de Asistencia Social, para que opere y coordine los programas asistenciales de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de los organismos e instituciones privadas que realicen acciones de salud en el estado, de conformidad con la legislación aplicable y los acuerdos de coordinación que se celebren.

H. Ley Orgánica Municipal

Define las funciones del gobierno municipal y la actuación de su población en asuntos que afectan a la comunidad.

Entre las responsabilidades de los ayuntamientos se deberá incorporar a la asistencia social como una de sus atribuciones y obligaciones, constituyendo un servicio público a su cargo.

3. EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL

Representa un conjunto de instituciones, elementos y acciones diseñadas para proporcionar los servicios de salud en materia de asistencia social a la población que se encuentra en situaciones de marginación y desamparo, cuyas acciones se realizan a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Este sistema se integra por tres niveles de actuación que son el nacional, el estatal y el municipal, los cuales desarrollan actividades específicas de asistencia social en sus respectivos ámbitos de competencia y se relacionan recíprocamente para coadyuvar al logro del bienestar social de la comunidad.

Con la integración del sistema se pretende alcanzar un modelo único e integral de asistencia social, que permita prestar este servicio en condiciones de igualdad en el ámbito nacional.

Este modelo se encuentra constituido por cinco aspectos generales que intervienen en el campo de la asistencia social, éstos son: el jurídico, el institucional, el programático, el normativo y, finalmente, el operativo.

Jurídico. Proporciona la base legal que sustenta su actuación dentro del ámbito del derecho; asimismo, establece y regula la asistencia social.

Institucional. Tiene por objeto apoyar el fortalecimiento de los sistemas municipales, para que en ese nivel básico de gobierno se alcance una mayor cobertura, así como una mejor prestación de los servicios asistenciales a nivel nacional.

Programático. Considera la creación de los sistemas estatales de asistencia social y el establecimiento de un subcomité especial dentro del seno del COPLADE, el cual tiene como tarea fundamental la de elaborar el programa estatal de asistencia social con el concurso de todas las dependencias del sector público, social y privado.

Normativo. Delimita y define las tareas que se llevan a cabo en las instituciones sociales y privadas; para ello existen las normas técnicas a que han de sujetarse los prestadores de estos servicios.

Operativo. Se refiere a la realización ordenada y programada de las actividades y tareas de la asistencia social.

Entre los servicios básicos de asistencia social que presta el sistema en sus diversos niveles destacan:

- La previsión de invalidez y rehabilitación de inválidos.
- La orientación nutricional a personas de escasos recursos y población marginada.
- La realización de acciones de apoyo educativo para la integración social y capacitación para el trabajo.
- La promoción del desarrollo y la integración familiar.
- La promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez.
- El fomento de acciones de paternidad responsable que proteja los derechos de los menores.
- La operación de instituciones de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos.
- El establecimiento de un sistema de información básica en materia de asistencia social.

A. Nivel Nacional

Representa el primer escalón del sistema, al cual le corresponde la instrumentación y ejecución del programa nacional de asistencia social, establecer las normas y políticas que deberán observar los sistemas DIF-estatales y municipales, la prestación de los servicios asistenciales y la concertación, promoción e inducción de acciones que en la materia realicen las instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional.

Como primer nivel del sistema, el DIF-nacional promueve el establecimiento de organismos similares en las distintas entidades y municipios, a los cuales presta apoyos y colaboración técnica y administrativa en materia de asistencia social. Con ellos celebra convenios para:

- Establecer programas conjuntos.
- Promover la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la aportación de recursos financieros.
- Distribuir acciones entre los tres niveles de gobierno.

El DIF-nacional define y establece los programas institucionales que orientan las acciones del Sistema Nacional de Asistencia Social, siendo éstos los siguientes:

- Integración social y familiar.
- Asistencia social a desamparados.
- Asistencia educacional.
- Rehabilitación.
- Asistencia social alimentaria.
- Promoción del desarrollo comunitario.
- Asistencia jurídica.
- Desarrollo cívico, artístico y cultural.
- Formación y desarrollo de recursos.

Es importante señalar que los programas estatales y municipales de asistencia social deberán responder a la problemática específica que enfrentan en sus localidades, así como a la disponibilidad de sus recursos, procurando adecuar sus acciones a las normas y políticas señaladas por el DIF-nacional. De esta manera se garantiza una congruencia en la operación del Sistema Nacional de Asistencia Social.

B. Nivel Estatal

Este segundo nivel está a cargo del DIF estatal, el cual tiene bajo su responsabilidad la prestación y coordinación de los servicios de asistencia social en la entidad.

Le corresponde, asimismo, establecer los lineamientos, normas y objetivos que orientan las acciones en este nivel de gobierno.

Para ello, en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), como instrumento de coordinación de acciones y transferencia de recursos entre el estado y la federación, se contempla la prestación de los servicios de asistencia social en los estados de la república de manera coordinada, a través del establecimiento del sistema estatal de asistencia social.

El sistema se conforma de dos elementos fundamentales:

- El subcomité especial de asistencia social.
- El programa estatal de asistencia social.

El subcomité se integra por las dependencias federales y estatales que proporcionen estos servicios y tiene a su cargo la elaboración del programa estatal de asistencia social. La responsabilidad de la coordinación de las tareas asistenciales la tiene el DIF-estatal.

El programa estatal de asistencia social define las inversiones que los gobiernos federal, estatal y municipal destinan a los programas asistenciales; asimismo, establece los lineamientos, normas y objetivos que orientan las acciones en el territorio del estado, incluyendo las de los sectores social y privado.

En este contexto, el sistema estatal se relaciona con el nacional mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación e intercambio de información sobre las acciones e inversiones realizadas, los servicios prestados y demás aspectos en la materia; así, también se relaciona con el municipal, proporcionándole asesoría para la planeación, organización y programación de sus actividades, procurando de esta manera su congruencia con las normas y lineamientos establecidos por los sistemas estatal y nacional.

20

Los siguientes son objetivos del sistema estatal:

- Promover el desarrollo de la comunidad y fomentar el bienestar familiar.
- Apoyar y fomentar la nutrición y las acciones de medicina preventiva a los menores y ancianos.
- Fomentar la educación para la integración social a través de la enseñanza.
- Fomentar y proporcionar servicios asistenciales a menores abandonados.
- Prestar servicios de asistencia jurídica a menores y familias.
- Formar promotores voluntarios.
- Establecer coordinación con otras instituciones afines, cuyo objeto sea la obtención del bienestar social.
- Procurar permanentemente la adecuación de los objetivos y programas del sistema estatal con los que lleva a cabo el DIF-nacional.

C. Nivel Municipal

Este es el tercer escalón del sistema y recae en el DIF-municipal, el cual está encargado de procurar la prestación de los servicios asistenciales a los grupos sociales desamparados, promoviendo así el desarrollo integral de la familia y la comunidad municipal.

Este sistema tiene entre sus objetivos los siguientes:

- Operar los programas de asistencia social en el ámbito municipal.
- Impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez.
- Detectar a personas minusválidas ya sea física o mentalmente, que requieran servicios de rehabilitación.
- Proporcionar servicios asistenciales a menores y ancianos desamparados así como a personas de escasos recursos.
- Incorporar a minusválidos a la vida productiva.
- Prestar asesoría jurídica a la población, preferentemente a los ancianos, menores y minusválidos.

- Apoyar al mejoramiento de la dieta familiar.
- Fomentar la utilización adecuada del tiempo libre de la familia.
- Coordinar todas las tareas que en materia de asistencia social realicen otras instituciones en el municipio.
- Procurar permanentemente la adecuación de los objetivos y programas del sistema municipal con los que lleve a cabo el DIF-estatal.

Los programas de asistencia social que realice el DIF-municipal deberán adecuarse a las necesidades de la población y estar basados en los programas y lineamientos generales establecidos por los sistemas estatal y nacional.

4. ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL

Las nuevas facultades y obligaciones que se han concedido a las autoridades municipales en materia de asistencia social ha requerido complementar la Ley Orgánica o Código Municipal, a efecto de darles un carácter institucional.

Por lo tanto, se considera como una facultad y obligación del ayuntamiento la promoción del bienestar social, mediante la prestación de servicios de asistencia social. Para ello se deberá:

- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad.
- Fomentar la educación para la integración social.
- Impulsar el sano crecimiento de los niños a través de una buena salud y alimentación.
- Operar y establecer casas de cuna, guarderías infantiles, asilos y demás entidades que brinden protección a los menores, ancianos y minusválidos.

De esta manera, el gobierno municipal se compromete a proporcionar de manera organizada los servicios asistenciales que sean de su competencia y a normar, promover y coordinar aquéllos que brinden los sectores social y privado.

5. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES

Para el ejercicio de las facultades y el cumplimiento de las funciones en materia de asistencia social, el ayuntamiento, como autoridad máxima del municipio, deberá crear por acuerdo de cabildo o decreto del Congreso del estado, según corresponda, la unidad u órgano administrativo responsable de instrumentar y ejecutar los programas asistenciales.

La naturaleza de la figura jurídica y la estructura administrativa que se adopte para ellos estará en función de la capacidad técnica y financiera del municipio.

Bajo esta perspectiva los ayuntamientos podrán optar por crear y operar las siguientes figuras:

- Unidad administrativa.
- Órgano desconcentrado.
- Organismo descentralizado.

A. Unidad Administrativa

Corresponde a una delegación de funciones a través de la cual el ayuntamiento confiere sus responsabilidades en materia de asistencia social a un subalterno para que las lleve a efecto.

El sistema DIF-municipal, como unidad administrativa, se crea por acuerdo de cabildo y depende directamente del presidente municipal, por lo que forma parte de la estructura orgánica de la administración municipal. Esto quiere decir que el sistema funciona con un titular que designa el presidente municipal y con el personal y recursos municipales que para tal efecto se le asignen.

Como unidad administrativa municipal, el sistema requiere de la autorización del presidente municipal para llevar a cabo las acciones y programas de asistencia social en el municipio. Entre sus principales características se encuentran las siguientes:

- Se crea por acuerdo de cabildo.
- Se le confieren funciones y obligaciones, sin transferirle la facultad de decisión.
- Forma parte de la organización administrativa dependiente del ayuntamiento.
- Se le asignan personal y recursos.

B. Órgano Desconcentrado

La desconcentración implica la transferencia de funciones a cargo de un órgano central del ayuntamiento a órganos o funcionarios distribuidos en las diversas comunidades del municipio, los cuales dependen de la autoridad municipal que les transfirió dichas funciones.

El sistema como órgano desconcentrado se crea mediante acuerdo de cabildo, dependiendo jerárquicamente de un órgano administrativo del ayuntamiento y cuenta con una estructura orgánica propia.

La desconcentración, en este caso, tiene como propósito tener un mayor acercamiento entre la administración pública y la ciudadanía, a efecto de proporcionar bienes o servicios de manera eficiente y eficaz. Sus principales características son:

- Se crea por acuerdo de cabildo.
- Se le confieren ciertas funciones de autoridad.
- Cuenta con una estructura orgánica propia.
- Forma parte de la estructura de la administración pública municipal y está jerárquicamente subordinado a un órgano administrativo.
- Se le transfieren recursos y apoyos administrativos.

C. Organismo Descentralizado

La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se crean organismos independientes con personalidad jurídica, administración y recursos propios, con objeto de cumplir una función específica o de actuar en un territorio determinado, es decir, por región o por servicio.

Las características esenciales de la descentralización son su autonomía financiera y su autonomía jurídica, pero no por ello se desligan de la orientación gubernamental.

Como organismos descentralizados, los sistemas son creados por decreto del poder ejecutivo o bien por ley expedida por el Congreso local a iniciativa del ayuntamiento, de acuerdo con el régimen jurídico de cada estado, están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios para la prestación de servicios de asistencia social. Se caracterizan por lo siguiente:

- Se crean por decreto del ejecutivo o ley del Congreso local a iniciativa del ayuntamiento.
- Es un órgano independiente de la estructura administrativa del ayuntamiento.
- Cuenta con personalidad jurídica, administración y patrimonio propios.
- Goza de autonomía respecto de la administración municipal.

D. Autoridades Superiores de los Sistemas Municipales

De acuerdo a su forma de organización, los sistemas cuentan con las siguientes autoridades superiores.

i. COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA

Cuenta con presidente, secretario, tesorero y vocales.

Presidencia. Re caerá en el presidente municipal, pudiendo delegar esta función en su esposa o alguna otra persona, cuya responsabilidad será la de coordinar las actividades del sistema.

Secretario. Deberá ser designado por la presidenta del sistema y será responsable de llevar los registros de todas las actividades que se realicen, así como levantar las actas de las reuniones y el control de la correspondencia.

Tesorero. Deberá ser designado por la presidenta del sistema y será responsable de llevar los registros de los ingresos y egresos económicos, así como de proponer y promover actividades que permitan incrementar los recursos del mismo.

Vocales. Los vocales del sistema serán los representantes de cada uno de los subsistemas municipales que se formen en las comunidades, tanto urbanas como rurales.

ii. COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO Y ORGANISMO DESCENTRALIZADO

Se integra por un patronato o junta de gobierno, la presidencia del patronato y la dirección general.

Patronato o Junta de Gobierno. Es la máxima autoridad del sistema y se integra por un presidente, que será designado por el presidente municipal; vocales, que serán el secretario y el tesorero del ayuntamiento y un representante del cuerpo de regidores; un representante del sector salud en el municipio; un representante de la iniciativa privada y uno del sector social. Los miembros del patronato no reciben retribuciones.

El patronato está facultado para dictar las normas generales para la planeación y ejecución de los servicios; ejercer la vigilancia adecuada del patrimonio del organismo; aprobar el reglamento interior, la organización del sistema y los manuales de procedimientos y servicios al público; conocer los informes del presidente del patronato, del director y del tesorero; conocer y aprobar los convenios de coordinación que se celebren con el sistema estatal, dependencias y entidades públicas; apoyar las actividades del sistema y contribuir a la obtención de recursos que incrementen el patrimonio del mismo.

La Presidencia. Será la responsable de vigilar que los acuerdos del patronato se cumplan fielmente, rendir anualmente el informe general y los parciales de las actividades del sistema y presentar los informes al sistema estatal y al ayuntamiento.

La Dirección General. El director del sistema será designado y removido libremente por el presidente municipal, tiene entre sus atribuciones: ejecutar acuerdos del patronato; presentar al patronato para su estudio y aprobación los planes de trabajo, presupuesto de egresos, informes de actividades y estados financieros; proponer al patronato la designación y remoción de los funcionarios del sistema; hacer los nombramientos del personal y llevar las relaciones laborales; planear, dirigir y controlar su funcionamiento; celebrar los convenios, contratos y actos jurídicos que se requieran para su buen funcionamiento y actuar como apoderado del mismo con facultades de administración para pleitos y cobranzas.

6. LINEAMIENTOS PARA LA OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES

Para su mejor funcionamiento, el DIF-municipal cualquiera que sea su forma de organización necesita considerar, entre otros, los siguientes elementos:

- Definir la forma de organización que le permita la instrumentación y ejecución de los programas asistenciales.
- Establecer las funciones y objetivos para cada uno de sus órganos administrativos.
- Definir las prioridades de atención que demande la comunidad.
- Analizar la propuesta de proyectos y establecer programas, objetivos y metas en congruencia con las estatales y nacionales.
- Definir las actividades concretas a realizar por cada órgano responsable.
- Calcular los recursos requeridos de acuerdo con las disponibilidades reales.

Por lo tanto, el sistema requiere, para realizar la programación de sus actividades, conocer y establecer una estructura programática que tome como base la definida por los sistemas nacional y estatal; agrupar y ordenar sus actividades de acuerdo a sus objetivos y a la importancia o magnitud de las operaciones a desarrollar; asimismo, deberán elaborar y presupuestar sus programas, así como establecer un sistema de evaluación y control de los mismos.

A. Estructura Programática

La estructura programática presenta en forma clara, concreta y accesible los programas, que se desglosan en subprogramas y éstos a su vez en proyectos y actividades.

Por lo tanto, se puede entender a ésta como la organización estratégica de las funciones, objetivos, tipos de productos y servicios del sistema, para llevar en forma adecuada un proceso de programación, toma de decisiones, ejecución, control y evaluación presupuestales.

El sistema DIF en cualquiera de sus niveles realiza una gran cantidad de operaciones en el cumplimiento de sus actividades, que para conocerlas y apreciar su significado se requiere un cierto orden que permita programar el gasto.

Este orden lo ofrece la estructura programática que elabora el DIF-nacional, para que en función de ello los DIF-estatales y municipales la tomen como base en la elaboración y presupuestación de sus actividades. De esta manera, se asegura la congruencia en la operación del Sistema Nacional de Asistencia Social.

Con el fin de coordinar las acciones de asistencia social entre las tres instancias de gobierno y para hacer más ágil la prestación de los servicios, los DIF-estatales cuentan con la nueva estructura programática que deben seguir los DIF-municipales y que están a disposición de los mismos.

Su implantación asegura la congruencia de acciones y la unificación de criterios en el marco del sistema estatal de asistencia social.

B. Programación y Presupuestación de Actividades

Una vez conocida la estructura programática se procede a la elaboración de los programas y la presupuestación de actividades, con el propósito de definir con mayor certidumbre los productos y servicios que puede proporcionar el sistema municipal, de acuerdo con su capacidad técnica y financiera y en el marco del sistema estatal de asistencia social.

Los programas deberán considerar las necesidades reales de la población en materia de asistencia social, preferentemente de aquellas personas que se encuentran en situaciones de marginación o desamparo. Sus costos se incorporarán a la propuesta de presupuesto del sistema, que deberá incluir:

- Clave y nombre del programa y subprograma.
- Fuente de financiamiento.
- Costo total del programa.

La programación y presupuestación de actividades del sistema deberá basarse en una amplia participación de sus funcionarios, así como de las autoridades del ayuntamiento. La aprobación final del presupuesto corresponderá a la autoridad superior del sistema municipal.

C. Evaluación y Control

Las acciones del sistema municipal de asistencia social requieren del desarrollo de tareas de evaluación y control, que permitan conocer si el cumplimiento de los programas se realiza conforme a los objetivos previstos, conocer las desviaciones y aplicar las medidas correctivas, en caso de ser necesario.

La evaluación y control representan un proceso permanente de manejo de información y toma de decisiones, que permite conocer si las acciones que se realizan están acordes con las políticas y lineamientos establecidos por los sistemas estatal y nacional, así como el grado de avance en el cumplimiento de los programas.

Por otra parte, la evaluación permitirá un adecuado registro y control del gasto y un mejor manejo de los recursos disponibles del sistema.

7. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES

Como se ha visto, la asistencia social constituye una responsabilidad que deberán cumplir los gobiernos municipales, para elevar el nivel y calidad de vida de los grupos marginados.

Uno de los aspectos indispensables para el buen funcionamiento del sistema municipal es el financiamiento, es decir, los recursos financieros o dinero que apoyarán las acciones de asistencia social.

El financiamiento puede provenir de las siguientes fuentes:

- Recursos municipales.
- Recursos estatales y federales.
- Recursos de los sectores social y privado.
- Otros ingresos originados por el funcionamiento mismo del sistema.

A. Recursos Municipales

Para cumplir con la prestación del servicio de asistencia social, el ayuntamiento deberá incorporar una partida específica en el presupuesto de egresos, destinada a la operación del sistema municipal.

Los criterios para hacer tal asignación podrán basarse en un porcentaje del total de los ingresos municipales, procurando que estos recursos sean suficientes para la ejecución de los programas.

Una forma de asegurar que la transferencia de recursos financieros sea constante es mediante la firma de un convenio entre el sistema municipal y el ayuntamiento, en donde se defina cuánto del presupuesto de egresos se destinará al sistema.

Es aconsejable que los fondos se entreguen mensualmente, con cantidades que correspondan a la división del total entre los doce meses del año.

B. Recursos Estatales y Federales

Son aquellos recursos en dinero o en especie que los gobiernos estatal y federal transfieren al sistema municipal, para financiar el costo de los servicios de asistencia social o apoyar su funcionamiento a través de subsidios, subvenciones y aportaciones.

Los subsidios son recursos financieros que se entregan periódicamente al sistema; las subvenciones se reciben sólo ocasionalmente y las aportaciones se ponen a su disposición para el cumplimiento de un programa o actividad específica.

Esta transferencia de recursos se hace a través del Convenio Único de Desarrollo, en el cual el gobierno federal acuerda con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los ayuntamientos, las acciones para promover e impulsar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social.

Los recursos estatales y federales apoyan normalmente el desarrollo de aquellos programas que con los recursos del municipio no es posible realizar.

C. Recursos de los Sectores Social y Privado

Son las cantidades en dinero o en especie que ocasionalmente recibe el sistema municipal a través de aportaciones directas, donaciones, herencias o liberalidades de parte de personas, clubes de servicios o de los grupos más representativos de la comunidad, para apoyar el cumplimiento de sus fines y objetivos.

Estas aportaciones son hechas de manera ocasional; mediante las donaciones se transfiere una parte o la totalidad de los bienes de una persona u organismo; las liberalidades son beneficios económicos que se hacen por generosidad y sin pretender ninguna recompensa.

Para obtener este tipo de recursos el sistema tendrá que vincularse con los representantes de estos grupos, a efecto de plantearles sus necesidades y solicitarles su apoyo.

D. Otros Ingresos

El sistema municipal también puede recibir recursos financieros marginales para el buen funcionamiento y ejecución de sus programas, ya sea por sus rentas e intereses bancarios, por el cobro en la prestación de sus servicios, por la producción de algún bien o por el arrendamiento de los bienes de su propiedad.

Para que el sistema se fortalezca con estos recursos deberá proporcionar sus servicios de manera eficiente y, cuando esto sea posible, establecer cuotas de recuperación de los mismos.

8. BASES PARA LA REGULARIZACIÓN DEL PATRIMONIO DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES

El patrimonio es un conjunto de bienes propios mediante los cuales el sistema municipal lleva a cabo sus funciones asistenciales.

Un adecuado uso y aprovechamiento del patrimonio se puede hacer identificando los bienes que lo integran y formalizando su propiedad, a efecto de ampararlo legalmente.

A. Integración

El patrimonio se conforma por el conjunto de bienes muebles e inmuebles, derechos y demás ingresos que se obtienen de los gobiernos federal, estatal y municipal; así como por los recursos provenientes de la comunidad, de parte de clubes de servicios, comerciantes, profesionistas, sindicatos, deportistas y demás grupos sociales del municipio.

También forman parte del patrimonio aquellos ingresos que originan la venta de productos, la prestación de servicios y la realización de actos sociales que lleva a cabo el sistema municipal en cumplimiento de sus funciones, tomando siempre en cuenta la colaboración de la comunidad.

B. Formalización

Consiste en la identificación y comprobación legal de los bienes muebles e inmuebles, así como de los ingresos y recursos económicos que integran el patrimonio del sistema.

La formalización del patrimonio se puede realizar haciendo un inventario de las propiedades muebles e inmuebles y presentando a quien corresponda la documentación que compruebe su posesión, a efecto de ampararla legalmente.

Con el inventario se hace un recuento y clasificación de los bienes, registrando su existencia, cantidad, características, condiciones de uso, valor y personas responsables de su manejo.

El inventario sirve para tener un registro actualizado de todos los bienes del sistema*.

* Para una mejor comprensión sobre los inventarios, consúltese el número 6 de esta serie de guías técnicas, titulada *Registro y Manejo de Inventarios Municipales*.

La documentación a través de la cual el sistema formaliza su patrimonio se integra por lo siguiente:

Escrituras. En ellas un notario público hace constar que el sistema adquiere y ejerce derechos u obligaciones sobre el bien.

Actas de donación. Se hace constar el acuerdo o voluntad de alguna persona o grupo para transferir bienes al sistema.

Contratos de comodato. A través de éstos se concede al sistema el uso o disfrute de un bien, con la obligación de devolverlo íntegro y funcionalmente.

Facturas. Documentos que amparan la compra de bienes por parte del sistema.

Títulos diversos. Hacen constar la existencia de alguna obligación o derecho a favor del sistema municipal.