



SISTEMA NACIONAL
PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA FAMILIA

DIRECCIÓN GENERAL DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA SOCIAL
207 000 00/258/2009

"2009. AÑO DE LA REFORMA LIBERAL"

SECRETARÍA DE SALUD



México, D. F., a 18 de diciembre de 2009

Dr. Humberto Vargas Flores
Director General Adjunto de Normatividad
y Educación en Salud. Secretario Técnico del
CCNNIDTIS.
Secretaría de Salud
P r e s e n t e

Asunto: Respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones
de la MIR del Proyecto PROY-NOM-031-SSA3-2008.

Me refiero a su oficio No. 09546, de fecha 12 de octubre del presente, mediante el cual remite copia del oficio No. CGJC/03/OR/637/2009, en el que se indica la solicitud de ampliaciones y correcciones a la Manifestación de Impacto Regulatorio MIR del anteproyecto denominado **"Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2008, Asistencia Social. Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad "PROY-NOM-031-SSA3-2008"** por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria COFEMER.

En este contexto, de manera anexa envío a usted en impresión y medio magnético, las correcciones a la MIR en la sección A, numeral 2, relacionada con la problemática; así como el anteproyecto de la **NOM-031-SSA3-2008** corregido en el numeral 10 correspondiente a la bibliografía.

A continuación se describe cada una de las ampliaciones solicitadas a la MIR:

1) Sección 2. Problemática o situación que da origen al anteproyecto.

Con respecto a la primera observación, el SNDIF ha hecho las ampliaciones a la MIR que sugiere la Comisión en la Sección A, numeral 2.

2) Sección 4. Otras alternativas que se consideraron durante su elaboración

En cuanto a la segunda observación, relacionada con justificar el motivo por el cual no se contempló modificar la NOM-167-SSA1-1997 en las secciones o apartados referentes a la atención de adultos y adultos mayores, el argumento es el siguiente:

Para la revisión de la NOM en comento, se integró un grupo técnico interinstitucional integrado por 93 expertos representando a 39 instituciones. Dicho grupo, al revisar la NOM, no consideró conveniente modificar la regulación. Por el contrario, la recomendación fue separarla con el propósito de establecer una regulación técnica, conforme a las necesidades actuales y finalidades de atención para esta población objetivo.

Morelos núm. 70, Col. Tlalpan Centro, Deleg. Tlalpan, C. P. 14000
Teléfonos: 10 35 06 62 al 71
Fax: 30 03 22 78



En ese sentido, el propósito de esta regulación es establecer de forma particular reglas, especificaciones, atributos, directrices y características aplicables a los servicios de asistencia social, considerando que el grupo de la tercera edad es muy heterogéneo, con características demográficas, culturales, biológicas, sociales y económicas diferentes.

En ese escenario, se consideró necesario contar con una norma específica que ampare la seguridad y calidad de los servicios para cada grupo de edad; mejorando a su vez, el entendimiento de la norma. Producto de este ejercicio se hizo la propuesta de **elaborar dos Normas** derivadas de la NOM 167 y con ello se especifica la información especializada por población atendida, teniendo así proyectos de regulación de la siguiente forma:

- **PROYECTO** de Norma Oficial Mexicana NOM-031-Ssa3-2008, Asistencia Social. Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad.
- **PROYECTO** de Norma Oficial Mexicana NOM-032-Ssa3-2008, Asistencia Social. Prestación de Servicios de Asistencia Social de Niños, Niñas y adolescentes en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad.

3) Sección 7, Disposiciones jurídicas que el anteproyecto modifica, abroga o deroga.

Con respecto a la tercera observación de la Comisión, en donde se solicita a la SSA proporcionar los elementos que justifiquen el motivo por el cual considera que el referido anteproyecto es modificadorio de la norma aludida, los argumentos son los siguientes:

Es importante aclarar que el anteproyecto de NOM 031 **no es modificadorio** de la Norma Oficial Mexicana 167 –SSA1-1997, más bien se trata de una **elaboración**, tal como se explicó en el apartado anterior. Si bien el anteproyecto de NOM 031 tuvo su origen en la modificación de la NOM 167, cabe mencionar que durante el proceso de revisión que llevó a cabo el grupo técnico, dicho proceso fue transitando de una **modificación** hacia una **elaboración** a partir de la siguiente ruta:

- La NOM 167 pierde su vigencia quinquenal en el 2004.
- La SSA programa su modificación en los **Programas Nacionales de Normalización 2007 y 2008**, por lo que se integró un grupo de expertos en la materia.
- El grupo de expertos determinó separar la NOM por grupos de edad derivando en la **cancelación del proceso de modificación** de la NOM 167 para dar paso a la **elaboración** de 2 NOM (niñas, niños y adolescentes, y adultos y adultos mayores).
- Por lo anterior, se solicitó oficialmente la separación de la NOM 167 vigente por grupos de edad ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Innovación, Desarrollo, Tecnologías e Información en Salud. Esta solicitud fue autorizada mediante oficio núm. SIC/CAS/0312/08 de fecha 30 de septiembre de 2008, para que a su vez fueran incluidos en el **Programa Nacional de Normalización 2009**. Vale la pena enfatizar que el anteproyecto en cuestión se deriva de las conclusiones y acuerdos del Grupo Técnico Interinstitucional, el DIF Nacional y la SSA.

En conclusión, el proceso inició con el status de **modificación** de la NOM 167, posteriormente se **canceló el proceso de modificación** de la NOM 167 para dar paso a la **elaboración** de los anteproyectos de NOM 031 y NOM 032.

4) Sección 8, Acciones Regulatorias Específicas.

a) La razón para considerar que las estancias de asistencia social deben incluir como preferente, contar con responsable del establecimiento, médico, psicólogo, enfermera, cuidador, trabajador social, dietista, cocinera, intendente y vigilante las 24 horas del día.

La razón principal para considerar a este recurso humano en los centros asistenciales, tiene que ver con la necesidad de brindar atención integral de calidad a las personas adultas y adultas mayores tal como lo establece la Ley General de Salud en su artículo 51 y Ley de Asistencia Social en sus artículos 10 y 26 fracción e).

Lo anterior requiere de equipos multidisciplinarios que contribuyan a la integración familiar, desarrollo individual, social, cultural y recreativo de los adultos y adultos mayores, con la finalidad de mantener la integridad y autosuficiencia de este sector de la población.

Por otro lado, cabe destacar que el anteproyecto no establece nuevas regulaciones respecto de la NOM 167 vigente que lo antecede. Por el contrario, se retoma la disposición de la NOM referida tal y como se menciona en el numeral **5.4.1** que establece: *"En casa cuna, casa hogar para menores, albergues temporales para menores, internados, casa hogar para adultos mayores y albergues temporales para adultos mayores se debe incluir preferentemente el siguiente personal: médico, psicólogo, enfermera, trabajador social, intendente y vigilante las 24 hrs"*.

En ese sentido, lo que se pretende en el anteproyecto de NOM 031 es hacer más explícitas las especificaciones de funcionamiento y organización que deben contener los servicios de asistencia social para los adultos y adultos mayores, en función de la importancia y necesidad de diferenciar los enfoques de atención para estos grupos de edad.

A su vez, se especifica también que los servicios se pueden brindar o administrar por personal profesional, técnico, o en algunos casos, por personal auxiliar, tomando en cuenta la capacidad de infraestructura, los recursos y, en su caso, del modelo de atención.

Asimismo, el grupo técnico consideró la posibilidad de cubrir las necesidades de personal profesional capacitado para brindar una atención integral, a través de la gestión y coordinación de apoyos interinstitucionales y de particulares, de acuerdo a cada modelo de atención.

b) El motivo para considerar que los establecimientos de asistencia social privados no están obligados a contar con el servicio de trabajo social, según lo señalado en el numeral 6.2.3.

El anteproyecto señala que el sector privado no está obligado a contratar personal de trabajo social, debido a que las funciones que realizan estos profesionales, se dirigen principalmente a brindar apoyo técnico-administrativo y social a los pacientes y familiares, dentro del marco de las



características y funciones del sector público. Estas funciones no se requieren en el sector privado, por lo que no existen códigos presupuestales y plazas para este personal. Por ello, no se puede obligar a que se cuente con personal con estas funciones y denominación o su equivalente en el sector privado

c) La obligación señalada en el numeral 6.2.4. referente a que la institución de asistencia social por medios propios, será la responsable de capacitar al personal en temas relacionados con la vejez y educación continua en la materia una vez al año, así como señalar los mecanismos que se implementarán para asegurar su cumplimiento.

- Sobre la **responsabilidad de la institución para capacitar los recursos humanos** en temas relacionados con la vejez, el argumento se fundamenta en que la población vulnerable, es sujeta de derechos; es decir, tiene el derecho, entre otros, a recibir servicios de calidad, lo cuales solo pueden otorgarse a través de personal profesionalizado y capacitado.

La asistencia social, ámbito en el que se ubica el anteproyecto de NOM 031, tiene su origen en valores como la solidaridad y el respeto por la dignidad de los seres humanos vulnerables. Esta perspectiva ha ido trascendiendo hasta descansar en un enfoque de derechos lo cual constituye una responsabilidad del Estado y la sociedad en un marco de corresponsabilidad social

En ese contexto, el anteproyecto de NOM 031 está dirigido a esos establecimientos cuyo propósito es velar por el interés de aquellos sectores más desprotegidos de nuestra sociedad con base en sus derechos. Una forma de materializar esos derechos es a través de recibir servicios de calidad por parte de personal calificado.

Por otro lado, desde el punto de vista estrictamente técnico, debe prevalecer la perspectiva interdisciplinaria en la atención a este sector de la población, debido a que existe una multiplicidad de factores que afectan su calidad de vida y que van en detrimento de su condición como sujeto autosuficiente. Es por ello que el personal debe estar capacitado en las teorías y metodologías de atención actuales del envejecimiento exitoso, para apoyar su estado emocional y limitar su deterioro físico y mental con la consecuente pérdida de capacidades y habilidades sumadas a una situación económica deficiente y a la falta de oportunidades en el terreno laboral y familiar.

- Respecto a los **mecanismos para su cumplimiento**, éstos quedan asegurados debido a que dicha disposición está en congruencia con ordenamientos jurídicos superiores, que obligan a los establecimientos a la capacitación del personal para el mejor desempeño de su trabajo, a saber:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Art. 123 fracción XIII



- Ley General de Salud en su Artículo 92, señala que las Secretarías de Salud y de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, impulsarán y fomentarán la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos para los servicios de salud, de conformidad con los objetivos y prioridades del Sistema Nacional de Salud, de los sistemas estatales de salud y de los programas educativos
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en su Artículo 28 dice: Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones: I. Impulsar las acciones de Estado y la sociedad, para promover el desarrollo humano integral, en la fracción, XII. Brindar asesoría y orientación en la realización de sus programas y la capacitación que requiere el personal de las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro que brinden servicios y atención a las personas adultas mayores; Fracción reformada DOF 26-01-2005.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Artículo 6. fracción X, dice: Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades y en el Artículo 7, en las fracciones IX y X señala, Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto y Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes.

5) Sección 9. Regulación en otros países de la materia objeto del anteproyecto.

En respuesta a esta observación el SNDIF ha hecho las correcciones en el anteproyecto de NOM 031 en el numeral 10 de la bibliografía.

Las referencias bibliográficas internacionales no afectan el contenido del anteproyecto, por lo que serán omitidas en el numeral respectivo, dado que el anteproyecto de NOM no expresa condiciones internacionales de intervención; por el contrario, se apega, estrictamente, a un marco nacional.

6) Sección 17. Efectos del anteproyecto sobre los consumidores.

Con respecto a la sexta observación de la Comisión, donde solicita a la SSA se indique en cuanto se estima será el incremento de beneficiarios con la aplicación del anteproyecto y el considerar al adulto y adulto mayor como consumidor, o si se espera que mejore o empeore la situación del consumidor (entendiéndose por consumidor, al sujeto al que va destinado para su consumo algún bien o servicio determinado) en términos de la calidad de información disponible sobre la calidad y seguridad de bienes y servicios, y de la equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo, se comenta lo siguiente:



- En cuanto el incremento de la cobertura, el anteproyecto no tiene como finalidad incrementar la demanda de la población vulnerable a los establecimientos; su propósito es establecer parámetros para su funcionamiento y organización; va dirigido al sector asistencial y su razón de ser no es mercantilista, ni productiva, ni de crecimiento financiero. Tampoco pretende ampliar la cobertura de atención a los adultos y adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad, ni dar una solución a la problemática social, es un instrumento regulatorio que contribuirá a la seguridad y calidad de los servicios de los establecimientos dedicados a esta noble tarea.

Por otra parte, la Ley de Asistencia Social, en su artículo 4, establece:

"Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones física, 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:

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

Por lo anterior, se deduce que en los sujetos de asistencia social no aplica la categoría de **consumidor o cliente** de una empresa sino **tutelares de facultades y derechos**. La finalidad de las instituciones dedicadas a la asistencia social no es el beneficio económico de los dueños de una empresa sino, por mandato constitucional, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad, del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su inclusión plena a la sociedad.

Finalmente, estos establecimientos no persiguen fines de lucro; su objetivo es brindar ayuda a la población vulnerable de nuestro país. Es decir, se trata de establecimientos cuyo propósito es velar por el interés de aquella población más desprotegida de la sociedad mexicana bajo una perspectiva de derechos.

7) Secciones 19 y 20. Costos cuantificables y no cuantificables.

La Comisión identificó acciones contenidas en el anteproyecto que establecen costos para su ejecución, por lo que se solicita identificar y en su caso cuantificar estos costos.

Con respecto a esta observación, es importante aclarar que las disposiciones establecidas en el anteproyecto, **tiene su origen en la NOM 167 vigente**; estas determinaciones son especificaciones regulatorias que ya existían y eran obligatorias, por lo tanto no existe un costo adicional para los establecimientos que brindan estos servicios.

Una de las mejoras que registra el actual anteproyecto es, precisamente, que fue desarrollado dentro de un marco de consenso y de trabajo interinstitucional que integra los mínimos necesarios para la organización y funcionamiento de los servicios en materia de asistencia social para adultos

y adultos mayores, considerando las dos modalidades de atención propuestas en los numerales 4.5 y 4.6. del anteproyecto.

El anteproyecto no crea nuevas obligaciones, ya que se propone lo básico necesario que asegure la calidad y eficiencia de los servicios, para ello, se consideró en todo momento, la gran diversidad de establecimientos e instituciones dedicadas a la atención del adulto y adulto mayor, sin afectar o trasgredir los alcances de una Norma Oficial Mexicana.

En resumen, el anteproyecto de NOM no genera costos adicionales a los ya implícitos en su antecesora Norma 167. Cabe mencionar que estas disposiciones no buscan crear nuevos costos ni obligaciones, ni mucho menos gastos en inversión, administrativos o de producción; sólo son requisitos para el funcionamiento y organización, que permitan una mejor calidad de atención a los usuarios con base en establecer lo mínimo necesario para cada acción o bien; se trata de la complementación de lo que hasta hoy se venía realizando.

8) Secciones 21 Beneficios cuantificables.

La comisión solicita que la SSA aporte una estimación del número de instituciones que prestan servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad, así como el número de beneficiarios actuales y en cuánto se estima que con el presente anteproyecto se incrementará este grupo.

Al respecto el SNDIF sostiene que la identificación del número de instituciones que prestan servicios de asistencia social resulta complicado, dado que no existe con precisión un registro de todas las instituciones, establecimientos y/o espacios de asistencias social.

Asimismo, es importante enmarcar el alcance del anteproyecto, el cual no busca erradicar en su totalidad las carencias o problemáticas de esta población; por lo que no promueve el incremento de la oferta y demanda de servicios; su finalidad es establecer los mínimos requeridos en cuanto a la organización y funcionamiento de las instituciones que brindan actualmente estos servicios asistenciales, cuya naturaleza no es de carácter lucrativo.

Por lo tanto, no es posible cuantificar los beneficios porque en la asistencia social no aplica la lógica mercantil. Cualquier profesional que se dedique a esta tarea no espera ganancias cuantitativas. Los beneficios se traducen en términos cualitativos más que cuantitativos. No se trata de asociaciones de personas con fines mercantiles, empresariales y no tienen como orientación la obtención y maximización de utilidades, ya que el objetivo de las instituciones de asistencia social no es el beneficio económico, sino promover las condiciones para facilitar la inclusión de los sujetos vulnerables a la vida social, cultural y productiva del país. Esto nos remite a mencionar que cualquier persona profesional, técnica y auxiliar dedicada a la asistencia social reconoce esta perspectiva y constituye una responsabilidad de todos, es decir, de Estado y sociedad.

En ese sentido, se enfatiza que los servicios que regula el anteproyecto están incluidos en el rubro de asistencia social, la cual, de acuerdo a la Ley de Asistencia Social en su artículo 3, se define

como "...el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral 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."

Es por ello que si bien existe una tendencia demográfica creciente al envejecimiento de la población – se estima que para el 2025 existirán 96,9 millones de personas adultas mayores- no puede afirmarse categóricamente que todas estas personas requerirán de servicios de asistencia social, ya que las variables que determinan la vulnerabilidad de una persona son el resultado de la combinación de factores tanto personales y sociales, tales como: las situaciones económicas de la persona, de la estructura familiar, de las relaciones familiares, de las necesidades de vivienda, de las necesidades de atención, de la calidad intrafamiliar, de la situación económica del país, entre otros. Por lo tanto, **distinguir los beneficios cuantificables no es pertinente**, dadas las condiciones sociales y dinámicas de comportamiento de las personas sujetos de asistencia social.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente



Guillermo Mena López
Director General

c. c. p. Dra. Maki Esther Ortiz Domínguez.- Subsecretaria de Innovación y Calidad de la SSA.
Lic. Ma. Cecilia Landeroche Gómez Morín.- Titular del SNDIF.
Dr. Sergio Medina González.- Jefe de la Unidad de Asistencia e Integración Social del SNDIF.
Dr. Tomas Antonio Trueta Gracián.- Jefe de la Unidad de Atención a Población Vulnerable del SNDIF.
Lic. Kathia Silva Arroyo.- Directora General de Enlace Interinstitucional. SNDIF.
Dr. Jorge E. Valdés García.- Director General de Calidad y Educación en Salud de la SSA.
Lic. María de las Mercedes Gómez Mont Urueta.- Directora General de Rehabilitación y Asistencia Social del SNDIF.
Lic. Gabriela García Treviño Baigts.- Directora General de Protección a la Infancia del SNDIF.
Lic. Guadalupe Fernández Vega Abaful.- Directora General de Asistencia Social del SNDIF.
Mtra. Sandra V. Guerrero Castillo.- Directora de Profesionalización y Metodologías para la Asistencia Social de la DGPAS.

SVGC/GML

Morelos núm. 70, Col. Tlalpan Centro, Deleg. Tlalpan, C. P. 14000
Teléfonos: 10 35 06 62 al 71
Fax: 30 03 22 78