



**Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo**
UNAM

Sistema Integral de Protección Social

Mario Luis Fuentes

Seminario de Altos Estudios del Desarrollo

Septiembre, 2020

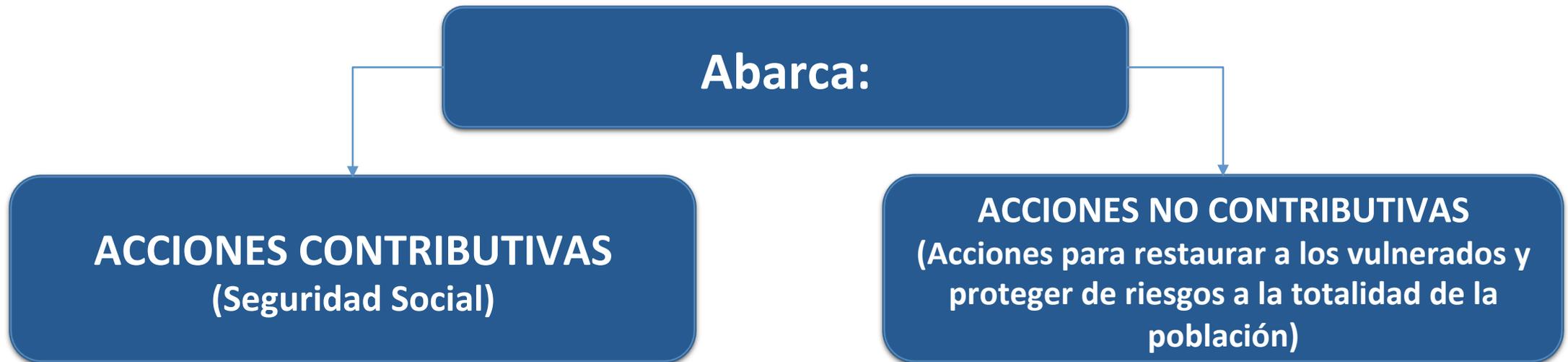
Contenidos

1. ¿Protección social o Asistencia social?
2. Historia de la asistencia social en México
3. Marco jurídico
4. ¿Qué tenemos?
5. ¿Qué queremos?
6. ¿Por dónde empezar?

El derecho a la protección social

OIT: Derecho Humano que comprende un conjunto de políticas y programas diseñados para **reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida.**

CEPAL: Política fundamental para **contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población;** dos de los derechos que abarca es la **seguridad social y la protección para personas y familias.**

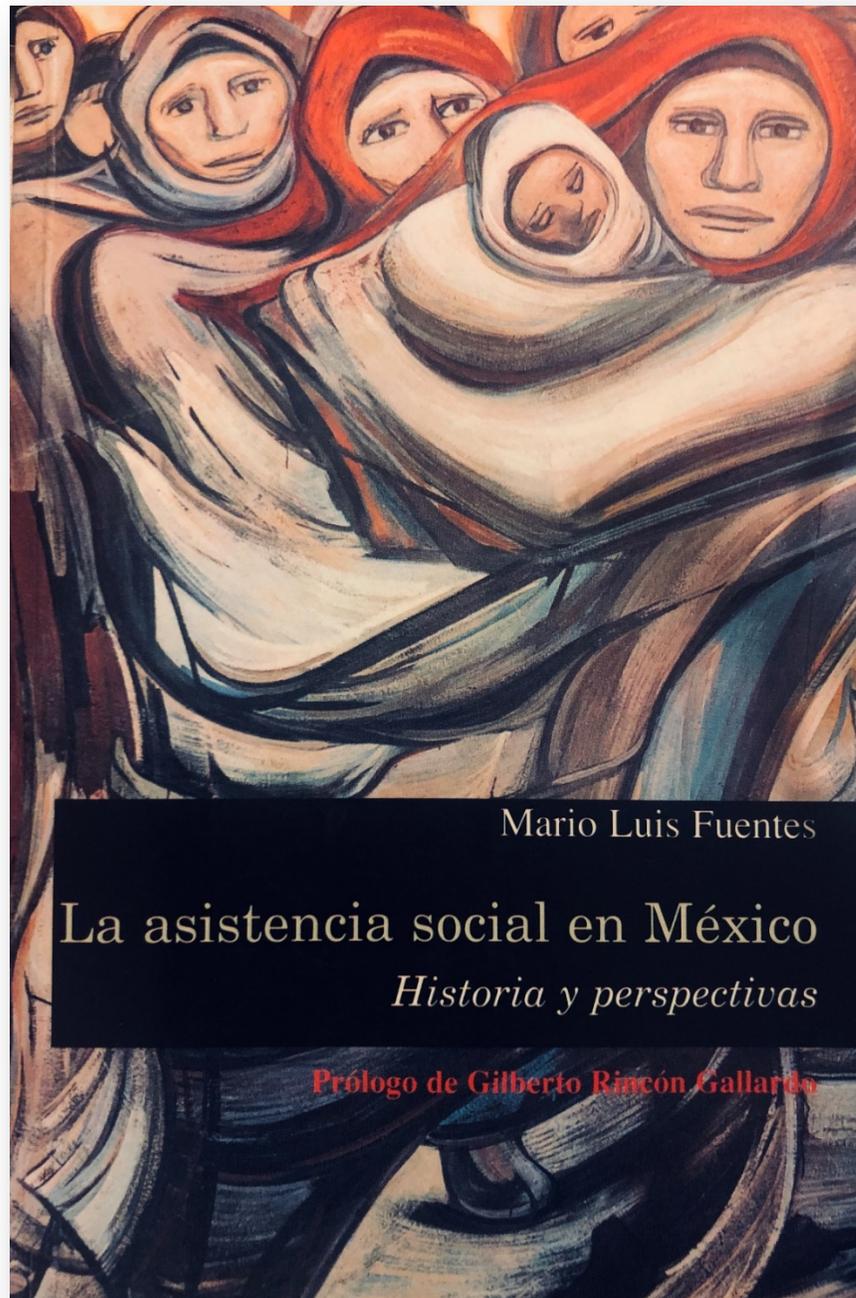


Definiciones de *asistencia social*

FAO: “Transferencias públicas condicionadas o no condicionadas en efectivo o en especie, o programas de obras públicas, cuyo objetivo es **reducir el riesgo y la vulnerabilidad de tipo social y económico, así como aliviar la pobreza y privación extremas**” (*Estado Mundial de la Alimentación y la Agricultura*, 2015)

PNUD: “Transferencias condicionadas o no condicionadas, ya sea en efectivo o en especie, diseñadas para **cubrir las necesidades de las personas u hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad.**”

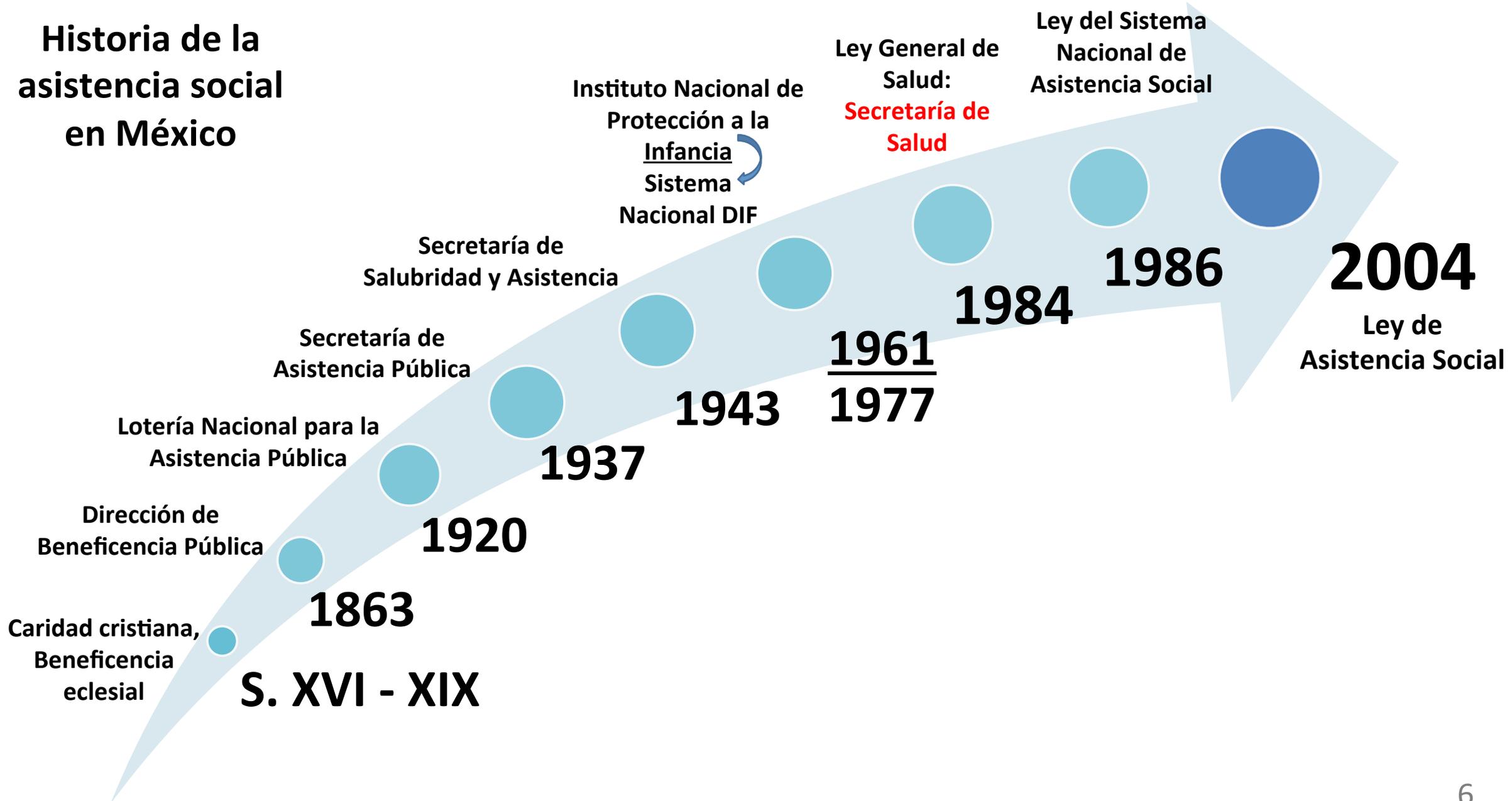
“La asistencia social formal es proporcionada por el Estado. La asistencia social informal es proporcionada por actores no estatales, incluidas familias, comunidades, sector privado y organizaciones no gubernamentales.” (*The state of social assistance in Africa*, 2019)



En el marco jurídico mexicano no se define la **protección social**

Se define la **asistencia social** como un conjunto de acciones sectorizadas a la Secretaría de Salud.

Historia de la asistencia social en México



Secretaría de Asistencia Pública (1937)

Presidente Lázaro Cárdenas:

“El Estado Mexicano reconoce que debe sustituirse el concepto de beneficencia por el de asistencia pública, en virtud de que **los servicios que demandan los individuos socialmente débiles deben tender a su desarrollo integral sin limitarse a satisfacer exclusivamente sus necesidades de subsistencia o de tratamiento médico**, sin esforzarse por hacer de ellos factores útiles a los intereses generales del país” (Bustamante, 1983)

- **La asistencia pública pasa a ser concebida como una política de Estado y debe desplegarse a nivel nacional.**

Secretaría de Salubridad y Asistencia (1943)

Presidente Manuel Ávila Camacho:

“La primera misión del Estado es proteger a sus ciudadanos contra los males que puedan lesionar y aun destruir su existencia”; “para el cumplimiento de tan importante cometido la administración pública cuenta con diversos servicios organizados de asistencia pública y de protección sanitaria que constituyen, con otros de distinta naturaleza, la amplia categoría de la defensa social del individuo” (Bustamante, 1983)

→ **Resultado de la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad. Se otorgó a esta nueva Secretaría facultades para organizar, administrar, dirigir y controlar la prestación de servicios de salud, la asistencia y la beneficencia pública.**

LEY GENERAL DE SALUD (1984)

Artículo 2º

El derecho a la **protección de la salud**, tiene como una de sus finalidades:

Fracc. V: “El disfrute de servicios de salud y de **asistencia social** que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población”

LEY GENERAL DE SALUD (1984)

Artículo 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.**”

LEY DE ASISTENCIA SOCIAL (2004)

Artículo 3º

“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.**”

Artículo 4º

Sujetos que requieren protección física, mental y social

- Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados
- Las mujeres
- Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable
- Migrantes
- Personas adultas mayores
- Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales
- Dependientes de personas privadas de su libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o de fármaco dependientes
- Víctimas de la comisión de delitos
- Indigentes
- Alcohólicos y fármaco dependientes
- Coadyuvar en asistencia a las personas afectadas por desastres naturales
- Los demás sujetos considerados en otras disposiciones jurídicas aplicables.

CAPÍTULO V

SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL PÚBLICA Y PRIVADA

Artículo 23.- El Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada tiene como objeto promover y apoyar, con la participación de los sectores público, privado y las comunidades, las acciones en favor de las personas y familias a que se refiere esta Ley.

Artículo 24.- La Federación, a través del DIF Nacional (Organismo descentralizado del sector salud), fijará las bases sobre las cuales se sustentará la coordinación y concertación de acciones del Sistema.

Artículo 25.- El Sistema contará, para su funcionamiento y coordinación, con un Consejo Nacional, que emitirá opiniones, recomendaciones y líneas de acción para la prestación de servicios de asistencia social.



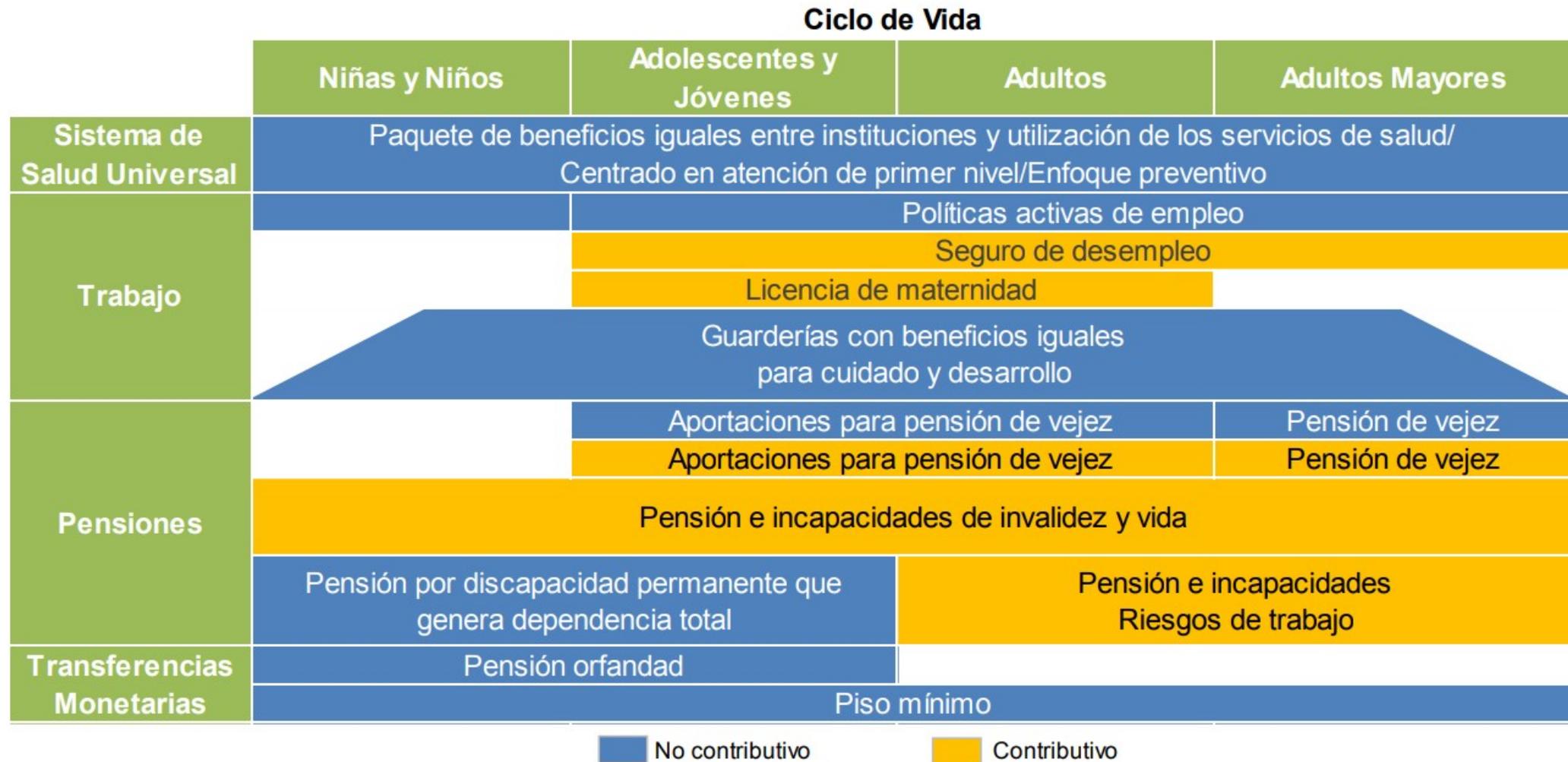
La Protección Social en México de acuerdo con el CONEVAL (2018):

“Aunque no existe un concepto consensuado ni un diseño establecido de un sistema de protección social como esquema explícito de organización pública, es posible identificar un conjunto fragmentado conceptual, institucional y financieramente de subsistemas y programas dispersos, entre otros, en los ámbitos de la salud, las pensiones y las acciones dirigidas a mejorar el ingreso de la población.

“El conjunto de programas de protección social implica desigualdades amplias en cobertura y beneficios, genera desincentivos importantes, distorsiona los mercados laborales, y no es claro que tenga sostenibilidad financiera.

“Además, este entramado institucional provee cobertura errática e incompleta para todos estos riesgos.”

Recomendaciones generales de un sistema de protección social



Fuente: CONEVAL, 2012b

Nota: Los programas no contributivos son financiados con impuestos generales, mientras que los contributivos, principalmente con contribuciones de los propios beneficiarios.

Dispersión de instituciones

SEGOB

SIPINNA

CONAVIM

SHCP

Pronósticos
para la
Asistencia
Pública

INDEP

LOTENAL

SADER

Liconsa

SEGALMEX

Diconsa

SEP

CONAFE

Coordinación
Nacional de
Becas para el
Bienestar

INEA

SALUD

SNDIF

Centros de
Integración
Juvenil, A.C.

CONADIC

BIENESTAR

4 Programas
Prioritarios 4T

CONADIS

INAPAM

INDESOL

No Sectorizados

CEAV

INPI

FGR

FEVIMTRA

Instituciones privadas de asistencia social

Albergues, refugios,
centros de atención
a grupos vulnerables

MLF							Estructura presupuestal
Ramos Administrativos							Ramo Autónomo
04	06	08	11	12	20	47	49
SEGOB \$5,891,930,229	SHCP \$23,656,812,661	SADER \$47,576,943,957	SEP \$326,282,716,298	SALUD \$128,826,414,373	Bienestar \$181,457,072,764	No sectorizados \$11,382,216,525	FGR \$16,702,187,474
SIPINNA \$68,684,050 (1.17%)	Lotería Nacional para la Asistencia Pública \$2,182,776,977 (9.23%)	LICONSA \$3,009,647,183 (6.33%)	¿CONAFE? \$4,657,484,859 (1.42%)	SNDIF \$1,984,607,263 (1.54%)	INDESOL \$370,231,237 (0.20%)	Comisión Ejecutiva de Atención Víctimas \$855,454,264 (7.51%)	FEVIMTRA \$66,249,398 (0.39%)
		Pronósticos para la Asistencia Pública \$2,701,293,768	¿INEA? \$2,152,930,609 (0.66%)	CONADIC \$680,225,373 (0.53%)	INAPAM \$327,787,723 (0.18%)		
	DICONSA \$2,147,135,055 (4.51%)		¿Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar? \$70,034,610,415 (21.46%)	Centros de Integración Juvenil, A.C. \$826,265,607 (0.64%)	CONADIS \$33,559,804 (0.02%)		
	¿SEGALMEX? \$23,144,010,239			4 Programas Prioritarios \$145,749,666,477 (80.32%)			
CONAVIM \$300,032,570 (5.09%)	Instituto Nacional para Devolverle al Pueblo lo Robado ¿?						
\$368,716,620	\$4,884,070,745	\$28,300,792,477	\$76,845,025,883	\$3,491,098,243	\$146,481,245,241	\$855,454,264	\$66,249,398
TOTAL: \$239,148,642,632							

Presupuesto de 4 Programas Prioritarios:

1. Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores: **\$126,650,335,993.00 (88.75%)**
2. Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente: **\$11,905,876,321.00 (9.74%)**
3. Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (sustituye a Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras): **\$2,192,429,843.00 (1.50%)**
4. **Subsidios a programas para jóvenes: \$9,653,652.00 (0.01%)**

TOTAL: \$145,749,666,477

- 21 dependencias.
- 8 ramos presupuestales.
- \$239.15 mil millones de pesos (PEF 2020)

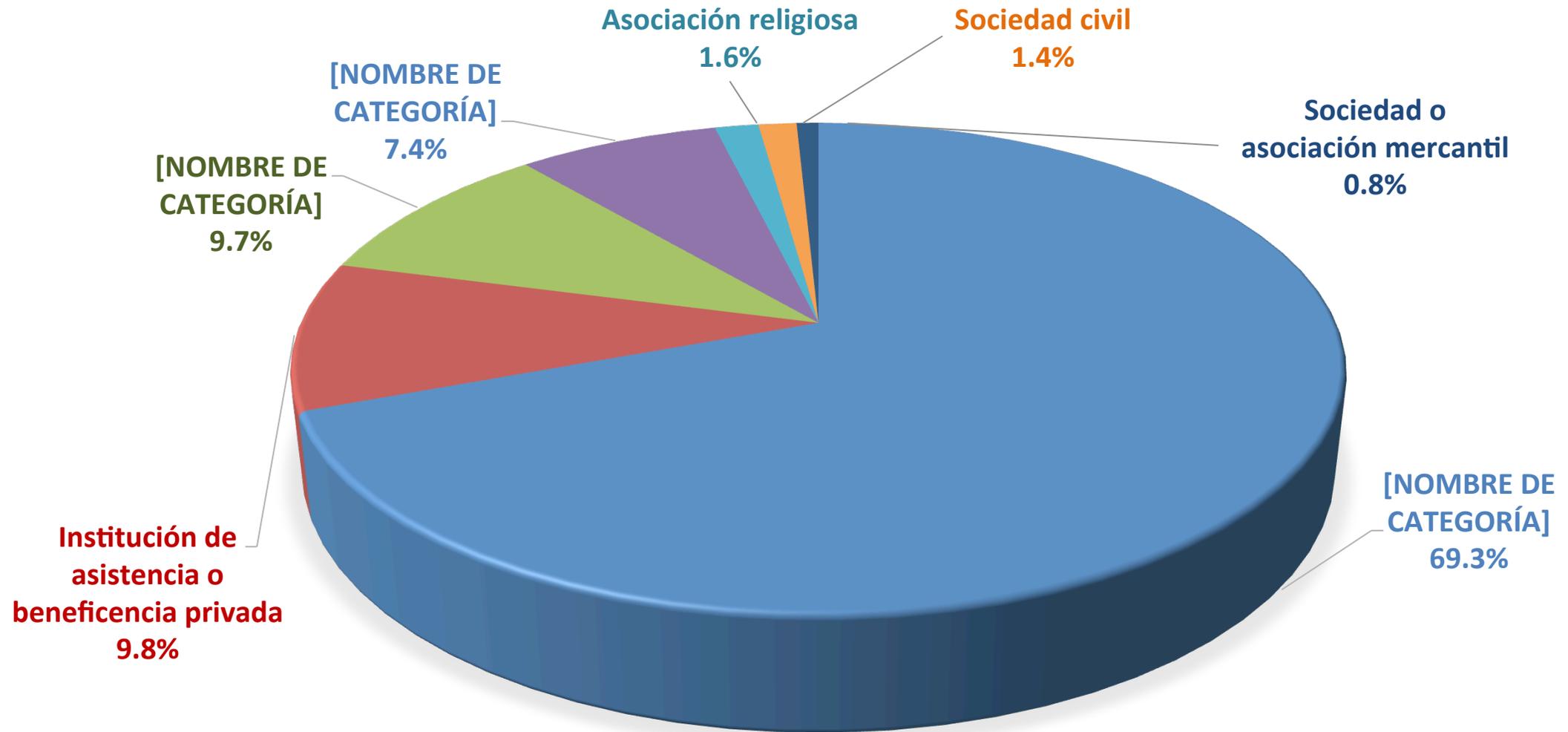
Instituciones privadas de asistencia social

- En 2015 se identificaron **5,939 centros de asistencia social** en los que se encontraban **118,876 personas** (INEGI)
- El **58.8% no recibía recursos gubernamentales** (INEGI)
- El **85% de los centros de asistencia social que atienden a NNA son privados (743 de 875). La población total de NNA “institucionalizados” es de 33,118.**
- El 66% de donativos a OSC se destinaron a organizaciones de asistencia.

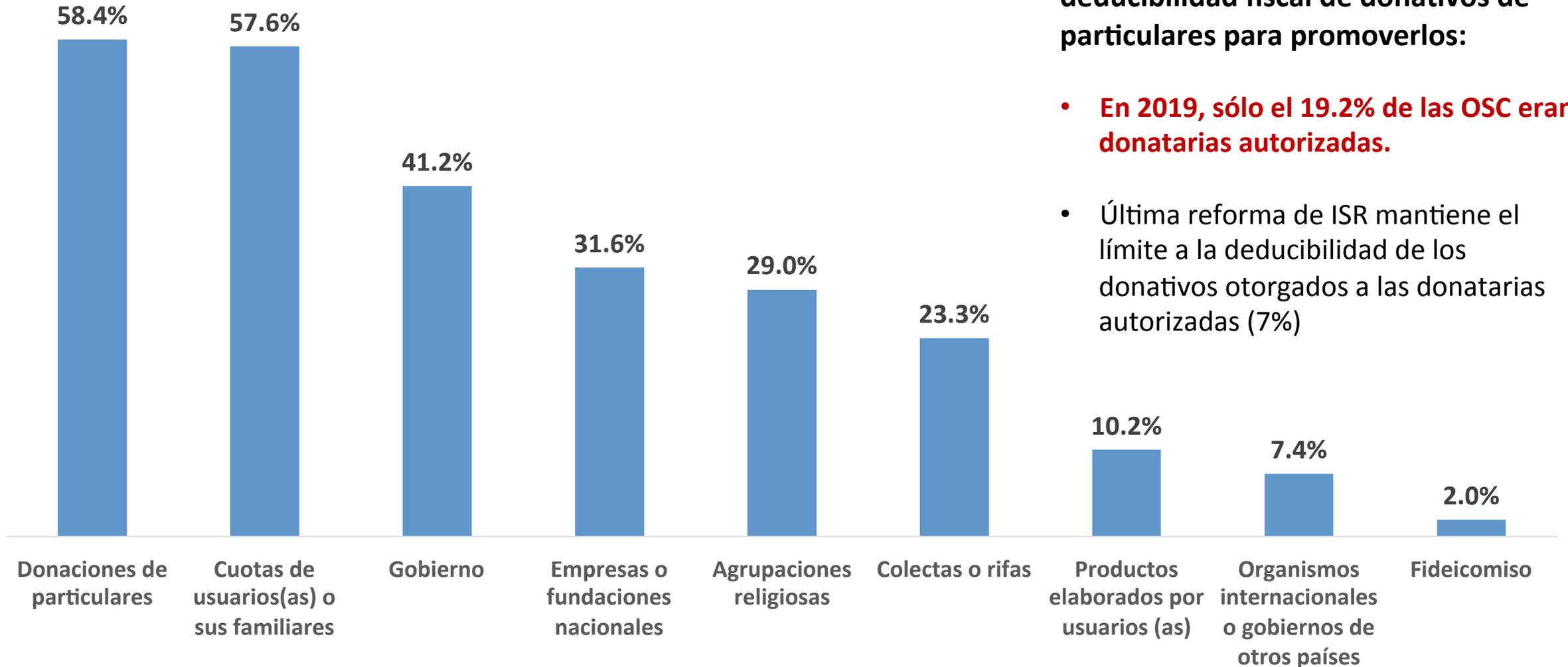
Alojamientos de asistencia social y su distribución por clase de alojamiento



Distribución porcentual de alojamientos de asistencia social según figura jurídica



Porcentaje de alojamientos de asistencia social por fuente de sostenimiento



Se requiere mejorar los mecanismos de deducibilidad fiscal de donativos de particulares para promoverlos:

- **En 2019, sólo el 19.2% de las OSC eran donatarias autorizadas.**
- Última reforma de ISR mantiene el límite a la deducibilidad de los donativos otorgados a las donatarias autorizadas (7%)

Proteger a los vulnerados

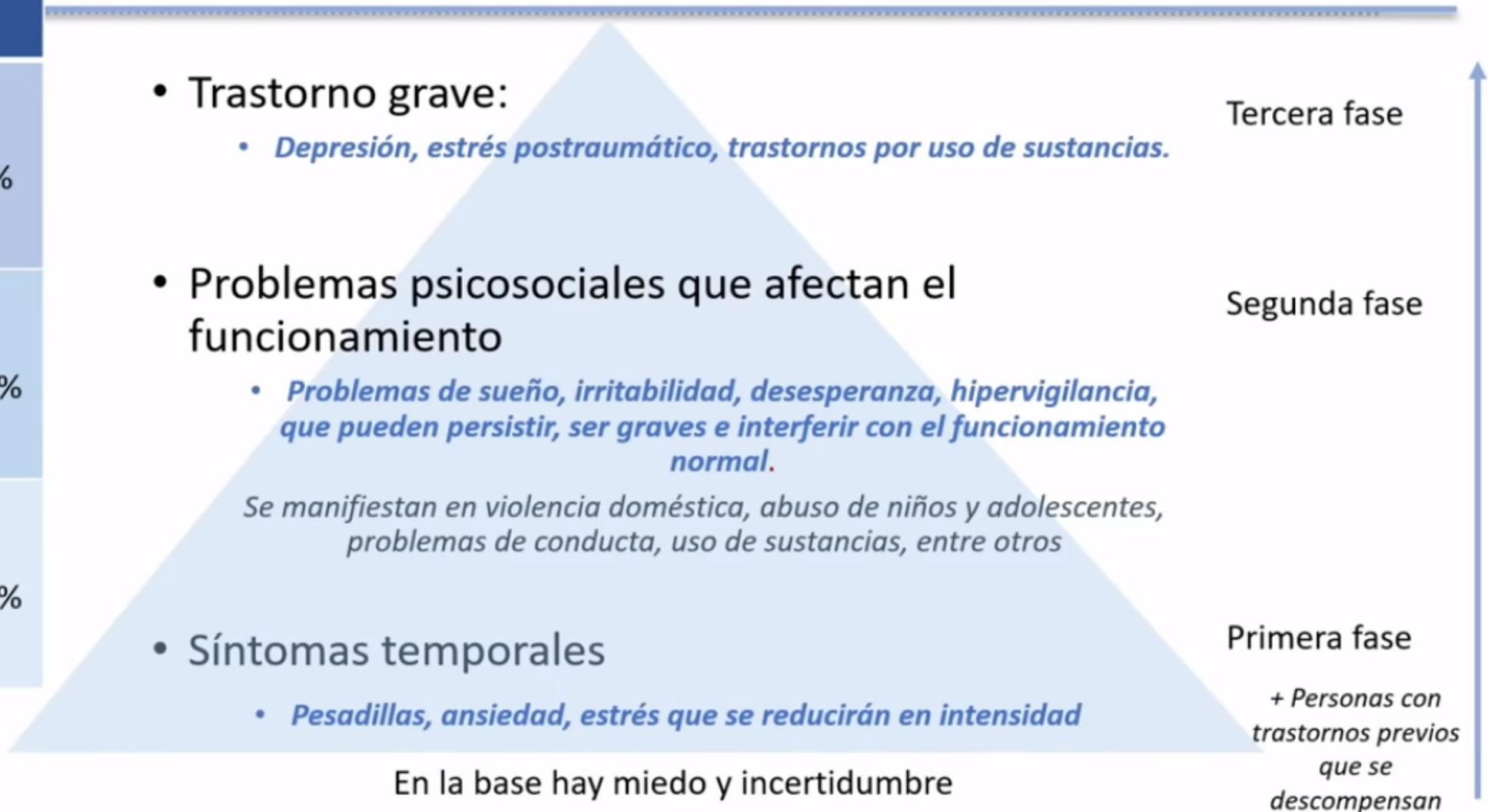
- **9.3 millones** de personas se encuentran en **pobreza extrema** (CONEVAL, 2018)
- **37.5%** de la población con **ingresos por debajo de la canasta alimentaria**; **49.9%** en las **localidades rurales** (CONEVAL, 201)
- **935 mil hogares** en los que algún **niño o niña comió sólo una vez al día o dejó de comer** todo un día (ENIGH, 2018)
- De los **15.4 millones de personas** de 60 años o más, **1.7 millones viven solas** (INEGI, 2018)
- **7.7 millones de personas** tienen alguna discapacidad (ENADID, 2018)
- **Alrededor de 225 mil víctimas de delitos de violencia sexual desde 2015** (SESNSP, julio 2020)
- **2.37 millones** de víctimas de **lesiones desde el 2015** (SESNSP, julio 2020)
- **2,094,786 víctimas indirectas de las violencias** (familiares de personas asesinadas, mujeres víctimas de feminicidios y personas desaparecidas)

Salud mental

- **1 de cada 4 personas** de 18 a 65 años ha padecido en algún momento de su vida un **trastorno mental**; sólo 1 de cada 5 recibe tratamiento (Gobierno Federal, 2018)
- En 2017, **56.6 millones de personas de 7 años y más** se habían sentido **preocupadas o nerviosas y 33.8 millones se habían sentido deprimidas, 3.24 millones de ellas a diario** (ENH, 2017).
- En 2016, **8,425,069 personas de 12 a 65 años habían consumido drogas ilegales**, mientras que **1,097,221 habían consumido drogas médicas (8.78 millones en total)** (ENCODAT, 2017)
- En 2018, **2,419,042 de personas declararon tomar alcohol todos los días**; de ellos, **419,042 tenían entre 10 y 19 años** (ENSANUT, 2018)
- **6,647,391 personas fumaron todos los días**; de ellos **297,391 tenían entre 10 y 19 años** (ENSANUT, 2018)
- Tendencia imparable en **suicidios**: en **2018 se registraron 6,808 (18 diarios)**, casi **el doble de los 3,475 registrados en el año 2000** (INEGI, 2019)

Trastornos mentales y psicosociales comunes en situaciones de crisis

Población General	Zona de Conflicto
2%	3%-12%
10%	15%-20%
25%	35%-90%



¿Qué queremos?

Un **Sistema Integral de Protección Social** universal que permita a la población enfrentar los riesgos en los diferentes momentos del ciclo de vida, conformado por un **Sistema Nacional de Asistencia Social** y un **Sistema Nacional de Seguridad Social**, articulados en torno a un **Sistema Universal de Salud** eficaz, eficiente y de calidad.

- Este Sistema debe incorporar una red de cuidados y servicios complementarios a los del Sector Salud y Educativo dirigidos a los sujetos que requieren protección física, mental y social (de acuerdo con la LAS), así como una **red de trabajo social** de apoyo, que dé seguimiento al cumplimiento integral de sus derechos.
- Asimismo, este Sistema debe asumir como parte de sus funciones la vigilancia del cumplimiento del marco jurídico, específicamente las **Normas Oficiales Mexicanas**, por parte de las instituciones públicas y privadas de asistencia social.

- **NOM-014-SSA3-2013:** Para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo.
- **NOM-032-SSA3-2010:** Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- **NOM-031-SSA3-2012:** Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- **NOM-009-SEGOB-2015:** Medidas de previsión, prevención y mitigación de riesgos en centros de atención infantil en la modalidad pública, privada y mixta.
- **NOM-008-SEGOB-2015:** Acciones de prevención y condiciones de seguridad en materia de protección civil en situación de emergencia o desastre.

4 grandes estrategias:

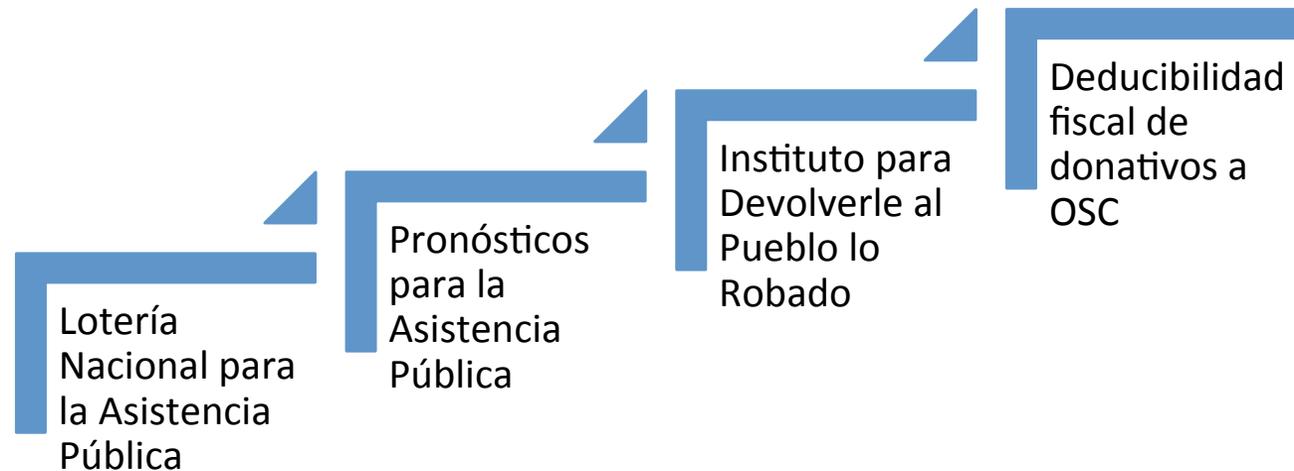
1. Sistema de instituciones para cuidar a los vulnerados.
2. Garantizar un ingreso mínimo.
3. Reparación y protección a las víctimas de delitos.
4. Seguridad alimentaria.
5. Política de cuidados.

Sistema Integral de Protección Social



¿Por dónde empezar?

1. Reivindicar el derecho a la asistencia social establecido ya en el marco jurídico vigente.
2. Con base en la estructura del organismo descentralizado llamado Sistema Nacional DIF, construir la instancia responsable de coordinar y articular el Sistema Nacional de Asistencia Social.
3. Crear un ramo presupuestal específico para la asistencia social.
4. Alinear los instrumentos del Estado mexicano para el financiamiento de la asistencia social:



9. Acciones para cuidar a quienes se encuentran vulnerados y no cuentan con estructuras familiares y, por otro lado, acciones para fortalecer el tiempo de cuidado en los hogares.
10. Homologar y articular un marco jurídico coherente para la asistencia social.

ESTADO DE BIENESTAR: Garantía de los DDHH y construcción de una ciudadanía integral

Pacto fiscal

Sistema Integral de Protección Social

Asistencia Social

Seguridad Social

Sistema Universal de Salud

Eficaz

Eficiente

De calidad

Sistema de Justicia

Impartición de justicia (cifra negra)

Justiciabilidad de derechos

Reintegración social

Un Nuevo Curso de Desarrollo

Política educativa

Política de empleo

Política alimentaria

Política industrial

Política ambiental, de sostenibilidad y protección de la biodiversidad

Infraestructura social