

DOF: 30/04/2014

PROGRAMA Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS).

PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL 2014-2018 (PONAS).

ÍNDICE GENERAL

Siglas y Acrónimos

Marco Normativo

I. Diagnóstico

II. Alineación a las Metas Nacionales

III. Objetivos, estrategias y líneas de acción

Líneas de Acción Transversales

IV. Indicadores

Transparencia

Glosario

Siglas y acrónimos

BM:	Banco Mundial
CDN:	Convención de los Derechos del Niño
CONAPO:	Consejo Nacional de Población
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DIF-DF:	Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal
ENSANUT:	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INM:	Instituto Nacional de Migración
NOM:	Norma Oficial Mexicana
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB:	Producto Interno Bruto
PND:	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PONAS:	Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018
SEDIF:	Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia
SMDIF:	Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia
SNDIF:	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund)

I. Marco normativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 4, 25 y 26 los derechos ciudadanos fundamentales para la convivencia de todos en una sociedad regida por el derecho, sus preceptos determinan la protección de la organización y desarrollo de la familia, el derecho a la alimentación y a la protección de la salud, velar y cumplir el principio del interés superior de la niñez. Precisan que corresponde al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable y la organización de un Sistema de Planeación Democrática, en el que la participación de los diversos sectores sociales es decisiva.

A su vez la Ley de Planeación establece en el Artículo 21 que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, asimismo, el Artículo 22 refiere que el PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados. De

ahí que en el capítulo VIII del PND se reconoce que además de los programas previstos en el mismo el Ejecutivo diseñará y ejecutará, entre otros, los programas Especiales que considere pertinentes, así como los establecidos por ley.

La Ley de Asistencia Social, misma que se fundamenta en las disposiciones que en materia de asistencia social contiene la Ley General de Salud, confiere al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

(SNDIF), entre otros, la coordinación del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, atender al interés superior de la infancia, la prestación de servicios de representación, asistencia jurídica y orientación a todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos, operar establecimientos de asistencia social, promover la creación y desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social, así como la elaboración de Normas Oficiales.

Esos mandatos, son la fuente principal que guía el establecimiento de los objetivos estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS), cuya integración fue sustentada por los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción nacionales y sectoriales del PND y del Programa Sectorial de Salud 2013-2018, respectivamente; las propuestas emanadas de los foros de consulta ciudadana celebrados durante octubre y noviembre del 2013 en las ciudades de Guadalajara, Jal., Mérida, Yuc. y Monterrey, N.L. sedes regionales, así como del Foro Virtual instalado en el Portal del SNDIF, insumos que legitiman el principio de la democracia participativa.

El diseño e integración del PONAS, articula a partir de las disposiciones constitucionales, las contenidas en diversas leyes que incluyen señalamientos vinculados con la asistencia social(1) conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y demás instrumentos de planeación de la Administración Pública Federal.

De esta forma el PONAS enlaza, por una parte, la política nacional diseñada por el Gobierno de la República misma que se encuentra expresada en el PND, por la otra, las ideas y planteamientos captados a través de los foros de consulta y normatividad disponible en materia de asistencia social y se funda en el principio de Asistencia Social que precisa el ordenamiento en la materia, orientado a mejorar las circunstancias socioeconómicas y la protección física y mental del individuo y la familia que se encuentren en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y/o mental para lograr su desarrollo integral y su incorporación a una vida plena y productiva.

A partir de ese principio se establecen seis objetivos y para cada uno de ellos, se diseñan diversas estrategias y líneas de acción orientadas a fortalecer y optimizar el otorgamiento de los servicios asistenciales.

Hacer valer los derechos humanos de esa población y alcanzar una sociedad más equitativa demanda cambios estructurales y de largo plazo, sin embargo, la atención de sus necesidades requiere de respuestas inmediatas y acciones que se insertan en la política nacional de derechos sociales universales y subsidios focalizados a los grupos más vulnerables, diseñada por el Gobierno de la República, en la que el concurso de la acción pública, privada y de la sociedad en su conjunto es indispensable.

La aspiración de alcanzar una sociedad más justa e igualitaria, exige como condición obligada e inaplazable, atender eficientemente las grandes carencias de la población en vulnerabilidad y riesgo. Lograrlo demanda, además de la voluntad política, de contar con elementos técnicos que apoyen esta tarea, mismos que están contemplados en el PONAS, al establecer las bases sobre las que habrán de construirse los mecanismos orientados a: propiciar sinergias entre los integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada; evitar la duplicidad de acciones y la dispersión de recursos; ampliar la cobertura y la consolidación de los servicios asistenciales existentes; desarrollar modelos de asistencia social innovadores y realizar investigaciones sobre las diversas condiciones que propician la situación de desventaja social.

La oportunidad histórica de poder transformar la situación de la población vulnerable, en cualquiera de sus expresiones, está en nuestras manos, asumamos esta responsabilidad con la determinación y el compromiso de construir un México Incluyente y un México en Paz.

Capítulo I. Diagnóstico

El otorgamiento de servicios de asistencia social, adquiere particular relevancia toda vez que llegan a la población vulnerable. El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos, por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social adverso. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento(2).

De la situación de pobreza generalmente derivan diversos problemas en los que niñas, niños y adolescentes resultan ser los principales afectados al enfrentar situaciones de mala nutrición; deficiencias en su desarrollo físico y mental; maltrato o abuso; abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores; víctimas de cualquier tipo de explotación; vivir en la calle; víctimas del tráfico de personas y/o a trabajar en condiciones que afectan su desarrollo e integridad física y mental, entre otras. No escapan en este contexto, las problemáticas que enfrentan los adultos mayores y quienes sufren alguna discapacidad.

El reconocimiento de la asistencia social como una política integral, ha orientado la intervención pública para brindar protección a grupos vulnerables que no están cubiertos por los sistemas de seguridad social, ni cuentan con ingresos suficientes que les permita enfrentar su condición de vulnerabilidad.

El antecedente más cercano que da cuenta del interés del Estado Mexicano para atender a quienes se encuentran en condiciones de desventaja, es la Ley de Asistencia Social surgida en 2004. Ese ordenamiento precisa el campo particular de atención y los sujetos de asistencia social, la participación de los actores involucrados, define mecanismos de coordinación y afirma el papel rector del Estado en el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral.

La asistencia social está definida como 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 o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva, comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

Son sujetos de asistencia social preferentemente, todas las niñas, niños y adolescentes, que se encuentren en situación de riesgo o afectados por desnutrición, deficiencias en su desarrollo físico o mental, afectados por condiciones familiares adversas, maltrato o abuso, abandono, ausencia o responsabilidad de progenitores, víctimas de cualquier tipo de explotación, vivir en la calle, ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual, trabajar en condiciones que afecten su desarrollo físico y mental, infractores y víctimas del delito, hijos de padres que padezcan enfermedades terminales en condiciones de extrema pobreza, ser migrantes y repatriados, ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa.

Se suman a ellos, las mujeres en estado de gestación y las madres adolescentes en situación de maltrato o abandono. También son sujetos de asistencia social los indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable, adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos de maltrato, personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales.

Aunado a ese grupo de sujetos de atención, se adicionó recientemente a los dependientes de personas privadas de su libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o fármaco dependientes.

El PND, reconoce que muchos mexicanos enfrentan una serie de factores que los mantiene en círculos donde las oportunidades de progreso son escasas, los datos que sienta señalan que el 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema.

Ante ese reconocimiento, se asume que la pobreza y carencia de acceso a los derechos sociales que enfrentan amplios sectores de la población, que por alguna circunstancia social, jurídica o física se ven impedidos para gozar de esos derechos, son factores que requieren de la asistencia social a fin de que las personas que conforman los grupos más frágiles de la población, superen sus desventajas y puedan disfrutar de las oportunidades de vida y desarrollo a que todos aspiramos. Se atribuye así, a la asistencia social el carácter de política compensatoria.

De acuerdo con el Banco Mundial (BM) la pobreza es "... un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión"(3)

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicadas en 2012, existen 33.5 millones de personas como población vulnerable por carencias sociales y a 7.2 millones como población vulnerable por ingresos(4)



Fuente: CONEVAL "Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012"

Ésas son tan sólo algunas cifras generales que reflejan los retos que enfrenta la asistencia social, como parte de las acciones y programas que impulsa la política social para alcanzar una sociedad más justa con el espíritu de la meta México Incluyente, en el que se concibe que el ejercicio efectivo de los derechos sociales, debe ir más allá del asistencialismo y conectar al capital humano con las oportunidades que genera la economía, en el marco de una nueva productividad social que disminuya las brechas de desigualdad.

La asistencia social no puede estar al margen de la modernización, debe conducirse acorde con las transformaciones económicas y sociales del país, que han dado origen a nuevos riesgos y fenómenos sociales. Las necesidades que actualmente enfrenta la población, particularmente la que dispone de menos recursos, se han vuelto más complejas y en otros casos, más severas.

El jurista Andrés Serra Rojas, dice que la actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar (jurídicas, materiales y técnicas), para actuar como persona jurídica de derecho público, que realiza por medio de sus órganos. **(5)** En ese sentido, las acciones, programas y recursos que se orientan a la prestación de servicios de asistencia social, deben conjugar la suma de esfuerzos entre la Federación, los Estados y Municipios, así como de la intervención de los sectores privado y social, que impulsen y promuevan mecanismos de colaboración, participación, concurrencia en el financiamiento y en la creación de órganos que orienten y den rumbo a las políticas en favor de la población vulnerable.

Las reflexiones inscritas en el PND, expresan que para que la ciudadanía goce del pleno ejercicio de sus derechos sociales, es necesario resolver importantes retos vinculados con la forma en que se conceptualiza y se ejercen las políticas públicas, para evitar trabajar de manera aislada y trascender la falta de coordinación entre los diferentes órganos de gobierno. Actualmente existen 273 programas y acciones federales relacionados con derechos sociales, mientras que en el ámbito estatal se cuenta con 2,391 programas, sin embargo no existe un padrón único de beneficiarios y no se tiene un alineamiento claro y estratégico de la política social.

Es necesario cubrir los vacíos que a casi 10 años de haberse promulgado la Ley de Asistencia Social, aún no se han atendido, como el establecimiento del Sistema Nacional para la Asistencia Social Pública y Privada, en el que deben estar presentes las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, así como los órganos desconcentrados que realizan actividades vinculadas con el tema, para coordinar la prestación de servicios de asistencia social pública y privada, establecer las prioridades y estrategias nacionales en cuanto a la prestación de los servicios, promover su ampliación, cobertura y la calidad, así como esquemas regionalizados de servicios, ya que sólo mediante la coordinación interinstitucional podrá asegurarse la atención integral de las personas y familias sujetos de asistencia social.

Esa vinculación, es un factor fundamental para articular la fuerza interinstitucional, las experiencias y fortalezas de los gobiernos estatales y municipales, la vocación altruista del sector social y privado y, la participación de la sociedad organizada. La coordinación efectiva, concurrente y ordenada, evitará la dispersión y duplicidad de quehaceres y aprovechar al máximo los recursos que casi siempre son superados por las necesidades y los problemas existentes de la población vulnerable.

Independientemente de que no se ha concretado la operación cabal del Sistema Nacional de

Asistencia Social Pública y Privada, el SNDIF conjuntamente con las entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil, llevan a cabo programas en beneficio de los individuos y las familias en situación de riesgo, atendiendo a la diversidad de necesidades que afectan su bienestar y quebrantan sus derechos, al fortalecimiento de la integración familiar, al respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes; la atención de los adultos mayores y la atención de quienes presentan algún tipo de discapacidad.

El Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia, opera en favor de las niñas, niños y adolescentes, prevé que sus resultados, al estar focalizados a la generación de capacidades en los individuos y sus familias con la intención de crear redes de protección social, permitirán en el mediano plazo reducir su vulnerabilidad.

También se da a la tarea de fomentar el desarrollo pleno de los menores de edad, particularmente de aquellos que, por diversas circunstancias, se encuentran en condición de vulnerabilidad social y contribuye a la generación de habilidades y capacidades sociales en cada una de las etapas de su proceso formativo, logrando bases sólidas para su pleno desarrollo personal y social.

De acuerdo a los estudios de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) invertir en la infancia y la adolescencia tiene una importancia estratégica para el desarrollo presente y futuro de un país.

La estimación de la inversión en México indica que, en el período 2008-2011, se destinó un promedio anual de 780,888 millones de pesos a niños, niñas y adolescentes del país 5.85% del PIB (Producto Interno Bruto) mexicano, cifra similar a los niveles de inversión en otros países de Latinoamérica en años recientes.

Se concluye que existe un desbalance en el financiamiento de los programas que promueven los diferentes derechos de niños y adolescentes. Los recursos destinados en 2010 a aspectos relacionados con el derecho a la supervivencia (como salud, alimentación y nutrición) y los referentes al derecho al desarrollo (como educación, deportes, urbanización y desarrollo regional) abarcan 99% del gasto total, mientras que el 1% restante se destina para cubrir otros aspectos relacionados con el derecho a la participación y a la protección, que comprende, entre otras cosas, la conformación de marcos legales para proteger los derechos de los niños contra la violencia, el abuso y todas las formas de explotación y discriminación, así como la creación de mecanismos que permitan restituir los derechos que hayan sido violados o amenazados en perjuicio de los niños.

Con base en esos estudios, se identifica que no sólo es necesario invertir en el desarrollo de la infancia y la adolescencia, sino también asegurar que el presupuesto sea ejercido de forma oportuna. Debe haber una distribución eficiente y equitativa del gasto social garantizando el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de México.

En el marco de la asistencia social se realizan acciones que consideran los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño, documento suscrito desde 1989, en el que se reconoce la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo, que protege los derechos de la niñez y promueve la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales para ellos.

La inscripción ante el Registro Civil, es un derecho que tienen los niños al momento de su nacimiento, ya que con ello adquieren una identidad legal y la calidad de ciudadano.

En 2011 se registraron 2.6 millones de personas, 82% fueron niños menores de un año de edad, lo que significa que 18% de las personas que se registraron ese año tenían un año o más, lo que en muchas entidades federativas es considerado un registro extemporáneo o tardío.

Tres de cada cuatro personas que se registraron tardíamente (74.2%) son niños de 1 a 14 años, de los cuales, la distribución porcentual según escolaridad de la madre y lugar donde reside, marcan un contexto de desigualdad socioeconómica y regional que coadyuvan en el ejercicio de este derecho.

El embarazo de una adolescente trae consigo riesgos en su salud y en la de su hijo, se ven obligadas a dejar la escuela, son rechazadas por su familia y en algunos casos expulsadas del seno familiar.

Cuando tienen a sus hijos les resulta complicado encontrar trabajo y desempeñar sus funciones maternas de manera adecuada. Las consecuencias futuras para ellas o sus hijos, se tornan realmente difíciles, sin el apoyo de alguna persona que tenga la voluntad y la capacidad para orientarlas, cobijarlas y permanecer con ellas en esos periodos de dificultades. Esto las ubica en situación de vulnerabilidad y adicionalmente se demerita su calidad de vida.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI), en 2010 el 12.6% de las adolescentes tuvieron al menos un hijo nacido vivo, la tasa de maternidad (15 a 17 años de edad) llegó a 5.6%. Al menos 1 de cada 20 adolescentes fue madre. En 2011, se tiene que 11,512 niñas

de entre 10 y 14 años de edad registraron al menos a un hijo.

En la atención a las adolescentes que enfrentan un embarazo no planeado o no esperado, una alternativa es la creación de Centros que las alberguen en el transcurso de su embarazo y hasta el nacimiento de su hijo. Mediante la combinación de recursos federales y estatales, se ha puesto en marcha como programa piloto, la operación de un centro en el estado de Jalisco.

En cuanto al maltrato infantil, los estudios que existen muestran facetas parciales de esta problemática, por lo que es necesario establecer estrategias de investigación adecuadas para detectarlo. Los datos sistematizados con que cuenta México provienen de las investigaciones realizadas por algunos Institutos o de las pocas denuncias que se hacen, muchas de las cuales no pueden ser comprobadas, tan sólo en los Centros Hospitalarios en donde los niños son llevados para recibir atención médica, se aducen otras causas, de manera que no se tienen cifras exactas al respecto.

A pesar de que es un derecho fundamental, los niños experimentan violencia en el hogar, la escuela y en su comunidad, es decir, en espacios que debieran ser de protección, afecto y estímulo para su desarrollo integral.

Datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2011, señalan que la violencia a los hijos, es más frecuente donde la mujer sufre violencia por parte de su pareja el 38.6% de las mujeres de 15 años y más unidas o alguna vez unidas, ejercían violencia física hacia sus hijos cuando ellas sufrían algún tipo de violencia emocional, económica, física o sexual.

La migración de la población infantil, es otro aspecto que coloca a los menores en situación de vulnerabilidad, ya que no es un evento que se da con base en una decisión individual, los movimientos migratorios regularmente se realizan en un contexto familiar, aun cuando la cantidad comparativamente es menor a la de los adultos.

Las cifras de repatriados que proporciona el Instituto Nacional de Migración (INM) indican que en 2012 ocurrieron 17 mil 129 eventos de repatriación de menores de 18 años provenientes de Estados Unidos, la mayoría 79.3%, no iban acompañados al momento de su repatriación. Habría que señalar que la estadística de repatriados se refiere sólo a eventos, debido a que una misma persona pudo haber sido repatriada en más de una ocasión en el año de referencia y únicamente considera los casos en que hubo personal encargado de registrar su reingreso al país.

El SNDIF en coordinación con los Sistemas Estatales DIF, a través del programa Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, ha atendido entre 2007 y 2013 un promedio anual de 16,800 niños, niñas y adolescentes que viajaban hacia el norte con la intención de internarse en los Estados Unidos sin la compañía de un familiar adulto que se haga responsable de sus cuidados.

Vivir en familia constituye uno de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, que les brinde la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente. Sin embargo, para aquellos a quienes por diversas razones se encuentren privados de su familia e institucionalizados en centros de atención, la adopción es una alternativa para restituir los cuidados parentales para su desarrollo pleno e integral.

Como parte de las acciones de asistencia social, es necesario impulsar una legislación general en materia de adopciones que garantice los derechos de los menores de edad a ser adoptados. Paralelamente, debe regularse a las instituciones privadas que tienen a su cuidado a menores de edad, para evitar prácticas nocivas o atentatorias de sus derechos, a partir de la integración en una sola instancia de un registro nacional de albergues públicos y privados para identificar a los menores susceptibles de ser adoptados.

Se impulsará la implementación de un Modelo Único de Adopción Nacional e Internacional, que regule los procedimientos de adopción de las niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en 2012, el 2.8% de los menores de cinco años presentan bajo peso, 13.6% muestran baja talla, 1.6% desnutrición aguda y 23.3% anemia. Un derecho social fundamental establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Las acciones que se llevan a cabo conjuntamente con los Sistemas Estatales DIF, cuyos resultados muestran que en 2013 se beneficiaron a más de 6 millones de niñas y niños que asisten al sistema educativo nacional, con la distribución de poco más de 1,000 millones de desayunos escolares.

Igualmente en el caso de menores de 5 años, se ha avanzado y en 2013 se beneficiaron a más de 400

mil niñas y niños a quienes se les otorgaron 75.4 millones de raciones alimenticias, a las cuales habrá de sumarse la entrega de dotaciones de alimentos a las familias de escasos recursos con hijos menores de 6 años de edad.

Se destaca que los apoyos alimentarios, se sujetan a criterios de calidad nutricia así como a acciones de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad.

No obstante esas acciones, es necesario alinear las que realizan otras instituciones del sector público y privado a las directrices de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes.

Adicionalmente a los temas enunciados, con la participación directa de los Sistemas Estatales DIF, se llevan a cabo acciones para prevenir, la situación de riesgo o problemática psicosocial que enfrentan los menores de edad y en los grupos de población infantil que ya se encuentran inmersos en alguna problemática, se proporcionan servicios como: asistencia jurídica, orientación psicológica, atención médica, albergue temporal o canalización, este último caso cuando es necesario a instituciones con mayor nivel de especialidad para recibir tratamiento u orientación psicológica, jurídica, familiar, entre otros rubros.

Sostener esas acciones y ampliar su cobertura, demandan fortalecer la coordinación interinstitucional y generar un sistema de seguimiento, evaluación y protección integral de las niñas, niños y adolescentes, mediante el fortalecimiento de las capacidades de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil organizada, elaborar y formular documentos que sustenten la metodología para la implantación de las actividades específicas o de modelos y esquemas preventivos y de atención, la capacitación de personal para el otorgamiento de los servicios y apoyos establecidos, así como la participación de instituciones que deseen colaborar en beneficio de la población infantil.

Por otra parte, en cuanto a la prestación de los servicios de asistencia social en materia de discapacidad, la problemática que implica medir su prevalencia en el país no es nueva, década a década se han realizado esfuerzos para medir el número de las personas con discapacidad en el país y su condición socio económica, sin embargo, las cifras emanadas de esos esfuerzos no han satisfecho a los diversos actores, por lo que no se ha logrado enfocar programas, estrategias y acciones de política pública a los grupos de personas con discapacidad que deberían considerarse prioritarios en razón a su situación de vulnerabilidad.

Actualmente se desconoce con precisión algún indicador y su comportamiento histórico, ya que se han utilizado diferentes conceptos, clasificaciones y fuentes de información. Además, no se ha evaluado el impacto de los programas y de las estrategias que se han implementado en el país, lo que dificulta el diseño y la orientación adecuada de políticas públicas de atención a personas con discapacidad.

El Censo General de Población y Vivienda realizado por el INEGI en el año 2010, con base en el cuestionario ampliado, identificó que 5,739,270 mexicanos, viven con alguna discapacidad y que tienen alguna dificultad física o mental para realizar actividades de la vida cotidiana.

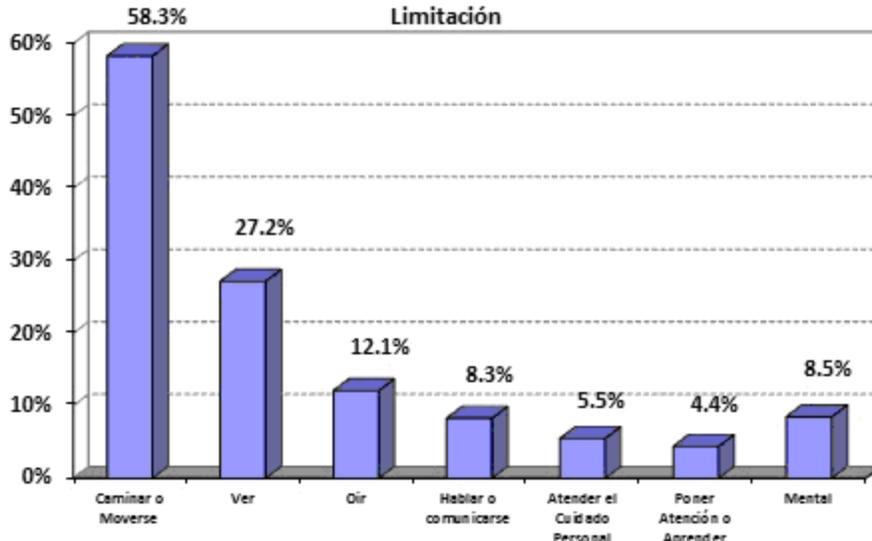
En términos de género, del total de personas con discapacidad en el país, el 51.1% son mujeres y 48.9% hombres.



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Estados Unidos Mexicanos/población con Discapacidad.

La limitación de la movilidad es la de mayor frecuencia entre la población del país; alrededor de la mitad de las limitaciones declaradas se refieren a caminar o moverse. El segundo tipo de limitación más frecuente es la de tener problemas para ver aun usando lentes, con el 27.2%.

Distribución Porcentual de la Población con Discapacidad por Tipo de Limitación



Nota: La suma de los porcentajes puede ser mayor al 100%, debido a la población que tiene más de una discapacidad.
Fuente: INEGI. Censo General de Población y Vivienda 2010. Estados Unidos Mexicanos/Población con Discapacidad

Entre la población mexicana que declaró tener al menos una discapacidad, la principal causa se debe a enfermedades 39.4%, como segunda causa está la edad avanzada. Aunque tiene mismo peso en relación al total, las limitaciones por causas de nacimiento y accidente afectan a casi la tercera parte de la población con discapacidad /16.3% y 15.0%, respectivamente

Es altamente significativo el número de personas con discapacidad que demandan el otorgamiento de servicios que coadyuven a promover el ejercicio pleno de sus derechos. Sin duda el derecho a la salud es uno de los derechos más importantes para este grupo de población que vive alguna discapacidad.

Los servicios que se otorgan en el país, para la atención a personas con discapacidad, tendrán que fortalecerse para su mejora, ampliar la cobertura y brindar las ayudas funcionales que ese grupo de población requiere, con el propósito de aumentar, mantener o mejorar sus habilidades y capacidades, que promuevan su desplazamiento o mejoren la comunicación en el caso de los auxiliares auditivos.

De acuerdo con cifras del INEGI, 520,000 niños padecen alguna discapacidad, sin embargo la discapacidad motriz es la más frecuente. 73 de cada 100 niños con discapacidad, asisten a la escuela.

Es imprescindible, apoyar a las personas con discapacidad en el país, preferentemente a quienes se ubican en condiciones de vulnerabilidad, que requieran alguna ayuda funcional y atender de manera prioritaria el compromiso gubernamental en el sentido de "Apoyar la adquisición de equipos, lentes, prótesis, aparatos auditivos, sillas de ruedas y zapatos ortopédicos para niños con discapacidad".

Adicionalmente, se implementará una red nacional de talleres de producción de órtesis y prótesis que cuente con el equipamiento necesario y los recursos humanos especializados para atender la demanda de prótesis y órtesis de las personas con discapacidad.

En un análisis de la situación de las Unidades y Centros de Rehabilitación que operan en el país, se ha detectado que la principal necesidad de éstos, la constituye el equipamiento y el fortalecimiento de la infraestructura. Lo anterior, lo determina el alto porcentaje de proyectos ejecutados en coordinación con los Sistemas Estatales DIF y DIF-DF, de los cuales se observa que cerca del 80% de los proyectos apoyados durante los ejercicios fiscales 2011 y 2012 corresponden a acciones en alguno de estos dos tópicos.

Un análisis, en el ámbito nacional, que contempla el número de ayudas funcionales otorgadas en todo el país en el año 2012, expone que se otorgaron 64,499 ayudas funcionales, lo que representa proporcionar algún apoyo de este tipo a sólo el 1.1% de la población con discapacidad en el país.

Los recursos públicos son insuficientes para invertir en todas esas acciones, por lo que es necesaria la complementariedad y participación de sector privado y social, que permita consolidar avances y promover

una mayor cobertura de atención.

El Desarrollo Comunitario impulsado institucionalmente, tiene más de cuatro décadas de existencia. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en coordinación con los Sistemas Estatales DIF y la promotoría estatal, municipal y comunitaria, implementa la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario.

Desde 2009, se imparten capacitaciones a grupos de desarrollo -organización voluntaria de la comunidad-, para responder a sus propias necesidades, externadas por la misma comunidad, a través de un diagnóstico participativo, buscando desarrollar habilidades y conocimientos para la gestión y fortalecimiento de proyectos comunitarios, con lo que se busca contribuir a la mejora de las condiciones de vida en localidades de alta y muy alta marginación.

Se impulsa la integralidad comunitaria en 5 ámbitos: seguridad alimentaria, promoción de la salud, acceso a la educación, fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria y mejoramiento de la vivienda y de la comunidad; transversalmente, promueve derechos humanos, contraloría social, enfoque de género y la no exclusión por edad, sexo y condición física o social.

Fortalecer la participación comunitaria como elemento de cohesión social, gestión y elaboración de proyectos para el desarrollo de localidades, es una tarea que contribuye a romper con prácticas asistencialistas, ya que se generan procesos organizativos de autogestión, participativos que atienden a la multicausalidad de la pobreza de manera corresponsable, en tanto que la comunidad adquiere elementos para autodiagnóstico y priorización de sus necesidades desde su propia visión.

Teniendo como instrumento el desarrollo comunitario, con la participación de las familias y organizaciones, se ha contribuido en las acciones que establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre SINHAMBRE-, en el que se consideran acciones transversales concretas y coordinadas para incidir en el problema de carencia alimentaria, el Sistema Nacional DIF, conjuntará esfuerzos con los Sistemas Estatales DIF y DIF-DF, para el otorgamiento de apoyos alimentarios, a través del desarrollo de infraestructura y equipamiento de establecimientos de asistencia social como desayunadores, comedores y cocinas comunitarias, para la entrega y preparación de alimentos de calidad, a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y presentan carencias de acceso a la alimentación.

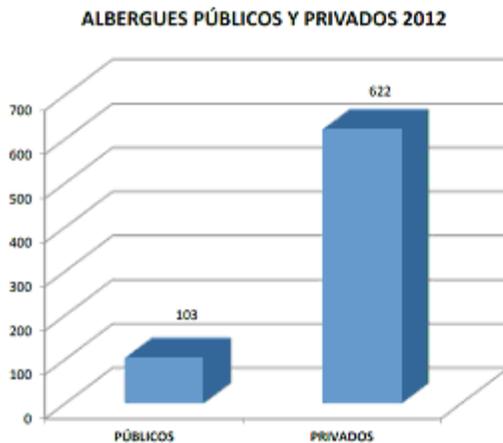
La familia es el ámbito donde los individuos nacen y se desarrollan, así como el contexto en el que se construye la identidad de las personas por medio de la transmisión y actualización de los patrones de socialización. Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.(6)

Las características generales de la familia han cambiado con respecto a la familia del pasado, pero aún sigue siendo el núcleo más importante de la sociedad como medio natural para el desarrollo de sus integrantes, pues en ella pasan los intercambios generacionales, la construcción de la identidad personal y un sentido de la responsabilidad colectiva.

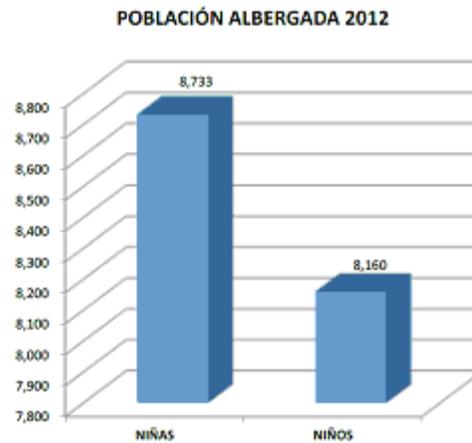
Si bien es un derecho de las niñas, niños y adolescentes el vivir en familia, los cambios sociales y en la dinámica en éstas los obligan a separarse de ese núcleo por razones de violencia familiar; falta de recursos económicos; problemas legales del padre, madre o tutor; madre incapaz y en algunos casos, a solicitud de un familiar o de la comunidad, derivan en una tutela asistencial a cargo del Estado.

En el "Documento de divulgación latinoamericano Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América Latina", se señala que la desigualdad y la pobreza son las principales causas de la pérdida del cuidado parental o del riesgo de perderlo, que ocurre con mayor frecuencia en la etapa de los 10 a 14 años de edad, debido a que en muchas de las veces, los niños y adolescentes abandonan sus hogares por ser víctimas de violencia, maltrato y carencia de condiciones básicas de supervivencia. Asimismo, indica que se carece de datos exactos de la cantidad real de niños sin cuidados parentales; sin embargo, con información de un total de 17 países latinoamericanos, entre ellos México, se logró hacer una aproximación del número de niños en instituciones asistenciales, la cual ascendió a 374,308, que no es un número exacto pero permite una acercamiento cuantitativo(7).

En lo que respecta a México, es necesario reconocer que aun cuando se han realizado esfuerzos, aún no se cuenta con información a nivel nacional del total de población infantil que vive en centros asistenciales, principalmente en las instituciones privadas. Muestra de ese esfuerzo son las cifras reportadas en el año 2012 como resultado de la implementación de Proyectos elaborados por los Sistemas DIF Estatales, al amparo del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable, en su vertiente Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, a cargo del Sistema Nacional DIF, que contabilizó 725 albergues, de los cuales 14.2% fueron públicos y 85.8% privados, en los que se atendía a una población total de 16,893 niñas, niños y adolescentes.



Fuente: Estadísticas Internas. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia



Fuente: Descripción e Informe de Resultados del "Subprograma Fortalecimiento a las Procuradurías de la defensa del Menor y la Familia" perteneciente al "Programa Atención a Familias y Población Vulnerable" para el periodo 2012. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Para lograr la protección y respetar los derechos de los menores en desamparo, la opción es el internamiento o institucionalización, entendida como la atención de población vulnerable en centros especializados: casa cuna, casa hogar, albergues, internados.

Una de las grandes preocupaciones en materia de asistencia social, es que la institucionalización de las niñas, niños y adolescentes, aunque es una medida de protección, muchas de las veces se convierte en el lugar donde vivirán hasta cumplir la mayoría de edad.

En el caso de los adultos mayores, la familia representa la posibilidad de pertenencia de un grupo al ser la proveedora de cariño y afecto, así como de protección, de ahí que es necesario mantenerlos en un entorno familiar.

Datos del INEGI 2010 señalan que en el país hay 28.2 millones de hogares y en uno de cada cuatro 26.1%, cohabita al menos una persona de 60 años y más(8), a pesar de que la característica de la familia actual es de menor tamaño. En este contexto, es frecuente que vivan voluntariamente o no, con alguno de sus hijos, principalmente para tener un medio de supervivencia y bienestar en las etapas más avanzadas de envejecimiento.

Las personas mayores residentes de las zonas rurales no tienen suficientes ingresos, aspecto que incide negativamente sobre su salud e independencia, haciéndolos más vulnerables ya que no disponen de bienes, sus ahorros son escasos o inexistentes, carecen de pensión o subsidios de la seguridad social, o bien pertenecen a familias con ingresos bajos o no garantizados. El Censo de Población y Vivienda 2010 señala que el 9.1% de adultos mayores reciben beneficios provenientes de programas gubernamentales(9).

Los adultos mayores que no tienen hijos ni familiares enfrentan el riesgo de quedarse sin hogar, sufrir abandono, vivir en la calle, llegar a la indigencia y la desprotección jurídica; se observa también una situación de maltrato, de violencia, de abuso realizado por integrantes de la propia familia y el rechazo de los propios familiares.

Ante esas situaciones, el Estado ha impulsado algunas acciones de atención especial o seguridad social en favor de este sector desprotegido como es la creación de centros gerontológicos, albergues, asilos y casas de medio tiempo, que prestan atención a este grupo. En estos espacios residen adultos mayores con limitaciones físicas, mentales o económicamente desamparados, en los cuales se les brinda vivienda, comida, servicio médico, actividades culturales y artísticas, terapia física y terapia ocupacional.

La calidad y calidez con la que es obligado prestar los servicios de asistencia social, para hacer sentir a la población la confianza en las instituciones, principalmente en aquellas que ejercen recursos públicos, hace indispensable avanzar en los programas dirigidos a generar y promover lineamientos e instrumentos

para profesionalizar los servicios de asistencia social, que se procuran a través del Sistema Nacional DIF, Sistemas Estatales DIF, Sistemas Municipales DIF y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Uno de los retos que plantea la asistencia social, es la creación de una instancia a nivel nacional que rija la capacitación, formación y certificación, ello conduciría además a la creación de redes de capacitación y certificación con instituciones públicas y privadas de asistencia social, que extienda y diversifique su cobertura.

Es necesario establecer mecanismos e instrumentos como dinámicas permanentes que permitan potenciar las capacidades de las instituciones públicas y privadas de todo el país que prestan servicios de asistencia social y las coloquen en posibilidad de estandarizar e incrementar la eficacia, eficiencia, calidad y amplitud de los servicios y profesionalización del capital humano. Paralelamente, se buscará producir información en materia de Asistencia Social con alcance nacional e internacional.

Monitorear desde el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la implementación de modelos de intervención y los resultados obtenidos, sentará las bases de coordinación interinstitucional y abrir espacios de profesionalización en el sector privado e instituciones de investigación que mejoren la calidad de los servicios de asistencia social.

Los servicios y acciones de asistencia social, en favor de las personas y familias que determina la Ley de Asistencia Social, requiere de la coordinación y concurrencia de diversos actores, que ese mismo ordenamiento determina como integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada:

- La Secretaría de Salud
- La Secretaría de Desarrollo Social
- La Secretaría de Educación Pública
- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Los Sistemas Estatales y el Distrito Federal para el Desarrollo Integral de la Familia
- Los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia
- Las instituciones privadas de asistencia social legalmente constituidas
- Las Juntas de Asistencia Privada
- El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
- El Instituto Nacional Indigenista
- El Instituto Mexicano de la Juventud
- El Instituto Nacional de las Mujeres
- Los Centros de Integración Juvenil
- El Consejo Nacional contra las Adicciones
- El Consejo Nacional de Fomento Educativo
- El Consejo Nacional para la Educación y la Vida
- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Pronósticos para la Asistencia Pública
- La Beneficencia Pública

Entre esos actores, se encuentran dependencias que coordinan Programas Sectoriales como el de Salud, Desarrollo Social y Educación, en los que se comprenden acciones vinculadas con la asistencia social y la atención de población vulnerable. A éstos se suman los correspondientes a Gobernación, Relaciones Exteriores, así como el de Trabajo y Previsión Social.

La contribución del PONAS a esos Programas Sectoriales, se sitúa a partir de las acciones que comprende la asistencia social en materia de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

Capítulo II. Alineación a las Metas Nacionales

Objetivos de la Meta Nacional	Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivos Sectoriales	Objetivo del Programa
1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.	1.1.3 Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.	Programa Sectorial de Gobernación Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia. Objetivo 3. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres. Objetivo 5. Coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil para salvaguardar a la población, sus bienes y entomo ante fenómenos perturbadores. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	Objetivo 1. Generar sinergias que amplíen y mejoren los servicios de asistencia social.
1.5 Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación	1.5.2. Hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en sobre la base de una coordinación eficiente que asegure la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y evaluación.	Programa Sectorial de Desarrollo Social Objetivo 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación. Objetivo 3. Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza. Programa Sectorial de Educación Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores Objetivo 5. Proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país. Programa Sectorial de Gobernación Objetivo 3. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social Objetivo 3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	Objetivo 2. Salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes y coordinar acciones que contribuyan al respeto, protección y ejercicio efectivo de los mismos.
2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	2.2.4 Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.	Programa Sectorial de Relaciones Exteriores Objetivo 2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en tomo a temas de interés para México y el mundo.	Objetivo 3. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país.
2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	2.2.1 Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.	Programa Sectorial de Desarrollo Social Objetivo 5. Fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.	Objetivo 4. Fortalecer la participación comunitaria como elemento de cohesión social, gestión y elaboración de proyectos para el desarrollo de localidades.
2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	2.2.2 Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población.	Programa Sectorial de Desarrollo Social Objetivo 4. Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores Objetivo 2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en tomo a temas de interés para México y el mundo.	Objetivo 5. Asegurar protección integral a las personas en estado de abandono y vulnerabilidad.
2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social Objetivo 2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.	Objetivo 6. Impulsar la profesionalización, modelos innovadores y formulación de NOM que aseguren la calidad de los servicios de asistencia social.

La vinculación del PONAS con los Programas Sectoriales se encuentra sustentada a partir de las líneas de acción para el logro de los objetivos de las dependencias que coordinan esos Programas, las cuales reflejan actividades concretas relacionadas a su vez, con los objetivos, estrategias y líneas de acción que prevé el PONAS.

Programa Sectorial de Gobernación

--	--

