

Desarrollo social y seguridad social en México. Una revisión de la nueva agenda política

Social development and social security in Mexico. A review of the new political agenda

Carmelina Ruiz Alarcón

Universidad Veracruzana
carmeruiz@uv.mx

Abigail Rodríguez Nava

Universidad Autónoma Metropolitana
arnava@correo.xoc.uam.mx

Resumen

Al iniciar el siglo XXI, la cobertura de los sistemas públicos de seguridad social alcanzaba al 50% de la población total, 30% de la población económicamente activa y 50% de la población empleada, en un escenario laboral en el que la tasa de informalidad se ha mantenido en cerca del 59.6% de la población ocupada. Los retos en esta materia figuran en los acuerdos adoptados por el mecanismo de concertación política denominado *Pacto por México*, impulsado por el nuevo gobierno. En esta investigación se revisan los principios internacionalmente adoptados y las tendencias actuales de los sistemas de seguridad social; en particular se analiza el caso de México, a partir de las modificaciones regulatorias de la década de los noventa y las implicaciones y posibles alcances de las recientes reformas: Pensión Universal y Seguro de Desempleo.

Palabras clave: Seguridad social, informalidad, seguro de desempleo

Abstract

At the beginning of the 21st century, in Mexico, the coverage of public social security systems reached 50% of the total population, 30% of the economically active population, and 50% of the employed population, inside of a labor scenario in which informality rate has been maintained for about 59.6% of the working population. The

challenges in this area are contained in the agreements adopted by the mechanism of political coordination, known as *Pact for Mexico*, and driven by the new government. This research reviews the internationally adopted principles and the current trends in social security systems; in particular the paper analyzes the case of Mexico, from regulatory changes in the 90's, and the implications and possible outcomes of recent reforms: Universal Pension and Unemployment Insurance.

Key words: Social security, informality, unemployment insurance

1. Introducción

La noción de desarrollo, contrapuesta a la de crecimiento económico, es una de carácter cualitativo que incluye como elementos fundamentales la distribución del ingreso y la riqueza, indicadores de calidad de vida de los individuos (salud, educación, servicios básicos de la vivienda, etc.), y se basa en el empleo de capital humano y la explotación sustentable de los recursos. Es concebido como un proceso que incluye, pero no se limita al crecimiento económico, sino que consiste en la evolución transformadora de las instituciones económicas, políticas, sociales y culturales, cuyo fin último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano y una ampliación la capacidad y la libertad de las personas.

Este resultado es obstaculizado por la subsistencia de grandes desigualdades sociales en el acceso a la riqueza, la distribución del ingreso, en ausencia de medidas correctivas a los desequilibrios de mercado, así como la profundización de fenómenos de exclusión social.

Si atendemos al volumen del Producto Interno Bruto (PIB), México es la décimo primera economía del mundo, de acuerdo a datos del Fondo Monetario Internacional; no obstante, es también una nación profundamente desigual que tiene rezagos sociales que afectan a grandes sectores de su población. En este contexto, en 2004 se dio un paso muy importante para impulsar una política social de Estado al promulgarse la Ley General de Desarrollo Social en la que se establecen como derechos sociales de los mexicanos “la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los

relativos a la no discriminación en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 6).

El presente documento centra su atención en la seguridad social como un derecho para el desarrollo social. El mismo constituye una asignatura pendiente de primer orden del Estado mexicano, que tiene en su origen un diseño excluyente del sistema de seguridad social de la etapa de la industrialización posrevolucionaria en la década de los 40 del siglo pasado y que ha incidido en la estructura actual del mercado laboral, así como en diversos aspectos de los procesos de exclusión y marginación sociales.

Las reformas más recientes en materia de seguridad social tienen lugar en un escenario político particular. El proceso electoral de 2012 culminó con el regreso a la presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional (PRI), después de 12 años y dos administraciones federales encabezadas por gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN). Nuevamente, la opción política de izquierda se mantiene como segunda fuerza electoral tras una elección presidencial, con una coalición encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En este escenario, el Presidente, los partidos políticos y la clase política, inician un proceso de concertación que además de atender a las necesidades de gobernabilidad, pretende construir una agenda pública para impulsar cambios en diversos ámbitos de la vida social, política, económica y productiva del país.

Un primer resultado de este proceso es la firma del denominado *Pacto por México* por el Presidente de la República y los Presidentes de los tres principales partidos políticos nacionales: PAN, PRI y PRD. El documento firmado incluye acuerdos que atienden a cinco rubros: 1) Una sociedad de derechos y libertades; 2) crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) seguridad y justicia; 4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y 5) gobernabilidad democrática.

De esta forma se integró una agenda pública para México, a partir de la cual se pretende impulsar “reformas estructurales”, definiendo un cronograma para la presentación de iniciativas de Ley, esto es, reformas legislativas, sin generar un esquema para el diseño integral de políticas públicas. El proceso mismo de conformación de dicha agenda pública, que en términos de Olavarría (2007: 61) se refiere a la construcción del listado de problemas al que los agentes relevantes de

poder (autoridades y agentes políticos) prestarán atención, corresponde a una identificación de problemas públicos “desde la oferta”: Son las autoridades las que identifican las situaciones que serán catalogadas como problemas públicos y señalan lo que los ciudadanos recibirán y que terminarán por aceptar.

...En esta visión, dado que es el Estado quien diseña los organismos públicos e implementa las soluciones a través de ellos, el proceso en el que éste identifique el problema y ofrezca servicios que lo abordarán es visto como lo normal.

Las maneras que tiene la autoridad para convencer a los ciudadanos que los temas que ha identificado son reales problemas públicos y que este tipo de intervención es la necesaria, varía desde el uso de los medios técnicos de la Administración Pública hasta la difusión de su visión a través de los medios de comunicación.

Esta visión puede dar origen a interpretaciones que van desde un suave paternalismo hasta duras manipulaciones. (Olavarría, 2007: 14)

De los problemas públicos identificados en la agenda del *Pacto por México*, este trabajo abordará aquellos acuerdos para “una sociedad de derechos y libertades” que se relacionan directamente con la seguridad social, señalados como el primer punto del *Pacto*, no así en el orden cronológico de cumplimiento de compromisos en él previsto. Los acuerdos adoptados en la materia pretenden avanzar hacia el universalismo en la seguridad social, a partir de cinco compromisos:

1. Acceso universal a los servicios de salud con base en la reorganización del sector, apoyada en dos principios: portabilidad de coberturas y convergencia de los sistemas de salud en términos de calidad y cobertura
2. Modificación de las normas mexicanas para prohibir en las escuelas los llamados alimentos chatarra.
3. Pensión para los adultos mayores de 65 años que no cuenten con un sistema de ahorro para el retiro o pensión del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a partir de modificar el Programa “70 y más” y establecer una cuota social adicional aportada por el Gobierno Federal a una cuenta individual a todos los mexicanos al cumplir 18 años y hasta la edad de 65 años.
4. Seguro de desempleo que cubra a los trabajadores del sector formal asalariado.
5. Seguros de vida para Jefas de familia para proteger la seguridad económica de sus hijos en caso de fallecimiento, que aplica de manera análoga los jefes de familia “que se encuentren en la misma circunstancia” (Presidencia de la República, 2012).

El paquete de Reforma Hacendaria presentada por el Ejecutivo al Legislativo en 2013 incluyó el establecimiento de una pensión universal y del seguro de

desempleo, medidas con las cuales México pretende avanzar en el cumplimiento de las normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en torno a ellas se presenta una revisión las tendencias actuales de los sistemas de seguridad social; así como del caso mexicano, en particular, su estructura poblacional y de empleo; del contenido de la iniciativa de la Ley de la Pensión Universal y Ley del Seguro de Desempleo y, finalmente, conclusiones sobre el impacto potencial del cumplimiento de dichos compromisos y la agenda ciudadana que podría impulsarse en forma paralela, en un proceso de identificación de problemas públicos “a partir de la demanda”.

2. La Seguridad Social. Tendencias actuales y perspectivas

En un sentido amplio, la protección social es un concepto que alude a la protección que los miembros de una familia o comunidad se prestan entre sí (OIT, 2011) y, de acuerdo al desarrollo histórico y socioeconómico de cada país, se ha expresado en programas y sistemas de seguridad social y políticas sociales para reducir la pobreza y la inequidad. Entonces, la seguridad social está incluida en ese concepto más amplio y de acuerdo al organismo internacional rector en materia de trabajo, este concepto “abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo la falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia; falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica; apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo; pobreza generalizada y exclusión social. Los sistemas de seguridad social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo.” (OIT, 2011: 9)

Como lo reconoce la propia OIT, los conceptos de protección social y seguridad social son unos de carácter cambiante, tal y como puede advertirse en el desarrollo histórico de los sistemas de seguridad social, basados en el modelo Bismarkiano

(1883-1989), el modelo que resulta de la Segunda Posguerra y de la contrarreforma neoliberal.¹

Además de la evidente importancia de la seguridad social para los trabajadores, las familias y las comunidades, que convierte en un tema social, jurídico y político de primer orden cualquier modificación a su régimen, ésta tiene un impacto económico en distintos ámbitos. Lomelí (2000) la refiere a tres: El macroeconómico, donde opera la relación de las aportaciones a la seguridad social con las finanzas públicas y el ahorro agregado; el microeconómico, con efectos sobre los mercados de trabajo, de servicios de salud y financieros, y el institucional que incluye todo el entramado de entidades y organismos de seguridad social, sus competencias y capacidad reguladora.

2.1 Dos perspectivas: Universalidad y riesgo social

Un escenario de crisis financiera, como el que transitamos, ha motivado un cambio en el discurso político que ahora subraya la función de los regímenes de seguridad social como estabilizadores sociales y económicos automáticos. Al respecto, la OIT (2011) señala que las transferencias monetarias y otras medidas de seguridad social han sido un importante mecanismo de respuesta que permite proteger y empoderar a los trabajadores, además de contribuir a estimular la demanda nacional, crear capital humano y aumentar la productividad laboral, propiciando la “sostenibilidad del crecimiento económico”.

Es importante señalar que la OIT (2010) refiere el concepto de seguridad social a dos dimensiones fundamentales: la seguridad de los ingresos y el acceso a la asistencia médica, y la designa como una necesidad económica de las sociedades modernas. No obstante, en el Informe Mundial sobre Seguridad Social 2010/11, de los 184 países estudiados resulta que si bien existe cierto nivel de protección social en todos ellos, sólo en la tercera parte (habitada por el 28 % de la población mundial) se dispone de sistemas de protección social que incluyen todas las ramas de la seguridad social, de acuerdo a la norma mínima (1952, núm. 102), y en

¹Puede consultarse Mejía y Franco (2007) para una revisión de la relación entre los modelos de desarrollo y las formas que ha adoptado la protección social en América Latina.

muchos otros países, la cobertura se limita a algunas ramas y a una minoría de la población.

En tal virtud, estima que sólo alrededor de un 20 % de la población mundial en edad de trabajar, así como sus familias, tienen acceso efectivo a una protección social completa y adecuada. En promedio, el 17.2 % del PIB mundial se dedica a la seguridad social, porcentaje que se eleva a 19.4% en el caso de los países de altos ingresos, donde la mayoría de la población social está cubierta por regímenes de protección social y la asistencia social cumple un papel residual. Sin embargo, en donde habita la mayoría de la población mundial, este gasto se reduce drásticamente: 7% del PIB en promedio para los países de ingresos medios y 4% en los de bajos ingresos (OIT, 2010). En los países donde la economía informal tiene gran peso, la seguridad social alcanza a una minoría, por lo que el organismo reconoce el papel de los sistemas no contributivos de seguridad social que brindan “la oportunidad no sólo de reducir la pobreza sino también, al menos en algunos casos, de colmar gran parte de la falta de cobertura existente”.

Este organismo rector ha recomendado a los países miembros –México entre ellos- aplicar, entre otros, los principios de: 1) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; 2) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional; 3) adecuación y previsibilidad de las prestaciones; 4) no discriminación; 5) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal; 6) realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos; 7) solidaridad en el financiamiento; 8) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes; 9) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad; 10) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo; 11) servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social, y 12) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica (OIT, 2012a).

La OIT promueve el establecimiento y mantenimiento de pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social en términos de atención de salud esencial e ingreso que “aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional” (OIT, 2012a: 3). Destaca la recomendación específica de seguridad básica del ingreso

para los niños (acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios); para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y para las personas de edad.

Por su parte, el Banco Mundial (BM) impulsa una distinta a la universalización de la seguridad social, a partir de la iniciativa que modifica el concepto tradicional por uno que incorpora el manejo social del riesgo, dirigida a la prevención, reducción, mitigación y superación del riesgo en grupos poblaciones vulnerables. En palabras de sus promotores:

La definición propuesta visualiza la “Protección Social como intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”. Esta definición y el marco implícito de manejo del riesgo social presentan a la Protección Social como una red de protección y a la vez como un trampolín para los pobres. Si bien debería existir una red de protección para todos, los programas también deberían entregar a los pobres la capacidad de salir de la pobreza o al menos, retomar un trabajo lucrativo. (Holzmann y Jorgensen, 2000:3)

Este nuevo concepto está en línea con los programas focalizados de las políticas sociales impulsadas por el BM desde la década de los 90 del siglo pasado, e implica reducir los alcances de la protección social y, por tanto, de la seguridad social, lo que es a toda luces inadecuado ante el rezago social y económico de la mayoría de los países.

En contraposición, Mejía y Ortega (2007) sostienen que la seguridad social debe incluir todas las variables de orden económico, político y social que salvaguarden en eventos adversos que pudieran causar detrimento a la salud, al empleo, al bienestar y a la calidad de vida de las personas, basados en criterios de equidad y justicia social. O como bien señalan Narro, Moctezuma y Orozco (2010:9), “la seguridad social no se agota en la lucha contra la pobreza, ya que su verdadero propósito radica en generar mejores condiciones de justicia y equidad, fortalecer la seguridad personal y familiar y mejorar los niveles de calidad de vida de la sociedad”.

A partir de una perspectiva amplia, y no restringida, los Estados nacionales enfrentan tres retos importantes en materia de seguridad social: 1) el de la cobertura, para incluir a todos los que la necesitan; 2) el otorgamiento de

prestaciones adecuadas, tanto sociales como económicas, y 3) el lograr un financiamiento sostenible, en un contexto social, económico y financiero vulnerable.

1.2 Los seguros de desempleo

En materia de protección social al desempleo involuntario, la OIT impulsó la redacción y suscripción de dos convenios por parte de sus estados miembros, el número 44, “Convenio sobre el desempleo” (1938), por el que se garantizan indemnizaciones y subsidios a los desempleados involuntarios, y el número 168, “Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo” (1988), cuyo artículo 14 establece: “En caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleo”. Este último no ha sido ratificado por México.

Para el organismo, este mecanismo de protección social es de particular importancia para sostener el consumo y limitar la movilidad descendente de los integrantes de los estratos medios, como lo puso de manifiesto la reciente crisis económica; no obstante, de los 198 países que monitorea, sólo 72 tienen regímenes de seguro de desempleo y de ellos, sólo 16 lo ofrecen a jóvenes desempleados que están en busca de su primer empleo. Así, en 2012 más del 70% de los trabajadores del mundo no tenían acceso a un seguro de desempleo ni a tipo alguno de asistencia en caso de pérdida de empleo; más aún, si se considera el número de trabajadores que no han cotizado el tiempo suficiente y, por tanto, no tienen derecho al seguro de desempleo, esta proporción se eleva a 86% de las casi 40 millones de personas que abandonaron el mercado laboral desde 2008 (OIT, 2012b).

Respecto a la cobertura, ésta presenta grandes variaciones entre regiones. Es muy alta en Europa y América del Norte (80%), en tanto que es menor al 40% en los países de América Latina y el Caribe que lo instrumentan; menor al 20% en Oriente Medio y Asia, e inferior al 10% en África.

En cuanto al nivel del seguro de desempleo, el organismo distingue tres grupos de países: los países con sistemas de nivel alto, medio y bajo. Países europeos como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza, tienen mejores sistemas de seguro de desempleo, con mayor cobertura y mayores beneficios, que contemplan un porcentaje de indemnización sobre el salario superior al 60% del salario nacional medio y, además, las prestaciones se extienden en varios niveles. Entre los países con un seguro de desempleo de nivel medio se encuentran Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido, y los Estados Unidos, siendo los beneficios otorgados sustantivamente menores tanto en el porcentaje de indemnización sobre el salario (entre 23% y 58%), como en la duración de su entrega (periodos menores a 12 meses), y en el número de personas desempleadas que efectivamente reciben los beneficios.

En el tercer grupo se encuentran países de América Latina y el Caribe, que en su mayoría tienen planes de compensación por finalización del trabajo en la forma de una única suma como indemnización; asimismo, normas de acceso muy restrictivas a los planes de seguro de desempleo y, en general, se excluye a los asalariados más vulnerables. En Asia, sólo cuatro economías tenían alguna forma de plan de prestaciones por desempleo: China, Mongolia, República de Corea y Hong Kong, con tasas de indemnización modestas (Ochoa, 2005:21-22).

En el caso de América Latina, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), refiere que la relación menos estrecha entre desempleo y pobreza y la escasez de recursos públicos hacen que sea más difícil instaurar regímenes de asistencia por desempleo no contributivos; además, la predominancia y la flexibilidad de la informalidad son de tal magnitud que dificultan que se proporcione la prestación por desempleo incluso a los trabajadores formales.

...Las condiciones típicas impuestas en los sistemas de seguro de desempleo de los países de la OCDE (esto es, estar desempleado y disponible para trabajar) resultan complicadas de aplicar en estas circunstancias. Al problema del “riesgo moral”, por el que los incentivos para buscar empleo disminuyen si se recibe una prestación, viene a sumársele la posibilidad de “beneficios por partida doble”, es decir, la reclamación de prestaciones cuando en realidad se está trabajando informalmente. Sin embargo, aún queda un sustancial margen de maniobra para que las políticas garanticen una mayor eficacia mediante mecanismos de riesgos compartidos o de autoseguro. (OCDE, 2010: 113)

En la mayoría de los países de la región, se espera que sea la indemnización por despido la que auxilie a los trabajadores en los periodos de desempleo, lo que conlleva un riesgo para aquellos que pierden su empleo por quiebra del empleador y pueden no percibir lo que se les adeuda, al menos cuando la indemnización debida no está respaldada por fondos especiales. Algunos países decidieron enfrentar este riesgo introduciendo el autoseguro mediante cuentas de ahorro individuales; es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, que han adoptado este sistema, en particular para los asalariados. La OCDE subraya que esas cuentas no constituyen un seguro de desempleo porque no mutualizan los riesgos individuales.

Solo seis países de la región tienen un seguro de desempleo, en tanto que sus regímenes ofrecen pagos netos por desempleo. En Brasil², Ecuador y Uruguay, estos regímenes forman parte del sistema de la seguridad social; en Argentina y Venezuela, el seguro de desempleo es obligatorio pero independiente del sistema de seguridad social; en el caso de Chile, se basó en un programa de asistencia por desempleo hasta 2001, posteriormente, en un sistema que combina cuentas individuales con un fondo de solidaridad.

En cuanto a las tasas de cobertura de los sistemas de seguro de desempleo tradicionales, históricamente éstas han sido bajas. Según, la OCDE (2010:113), “antes de la última reforma, sólo el 6.7% de los desempleados chilenos recibía una prestación por este concepto. Uruguay, donde un 14.7% de los desempleados recibía la prestación, era el país con la tasa de cobertura más elevada de la región a principios de los años 2000. Las tasas de cobertura de las cuentas de ahorro individuales para desempleo (CAID) son algo mejores, pero con todo insuficientes; sólo Brasil tiene tantas cuentas como trabajadores empleados, mientras que en Chile, Colombia y Panamá, las tasas de cobertura son de un escaso 20%.”

Finalmente, cabe anotar que hasta 2013, México era el único miembro de la OCDE que no contaba con un seguro de desempleo. En términos de la OIT, a medida en que se transita a mayores niveles de desarrollo económico, muchos países de ingresos medios han comprendido la necesidad de introducir sistemas de protección

² Brasil cuenta además con una indemnización de extinción de la relación laboral dependiente de cuentas individuales (OCDE, 2010).

contra el desempleo a fin de facilitar las transiciones económicas estructurales y responder a las crisis, situación que puede ser asimilada al caso de México, cuyo proceso de cambio de modelo económico inició a fines de la década de los 80 del siglo pasado, no obstante, postergó hasta éste, el segundo decenio del S. XXI.

3. La Seguridad Social en México. Antecedentes y contexto actual

En México, los principios de la seguridad social están previstos en la Constitución, en el artículo 123 como parte de las disposiciones laborales y de previsión social para los trabajadores, de lo que se desprende que ésta surge como un derecho para aquellos trabajadores que cuenten con un empleo formal, y no como uno de carácter universal, que ampare a todos los mexicanos. En este apartado se revisa el proceso de construcción del marco legal-administrativo del sistema de seguridad social, así como dos aspectos fundamentales para explicar las condiciones actuales: el cambio demográfico y las características del empleo en México.

3.1 Formación del Sistema de Seguridad Social

En 1931 se expide la primera Ley Federal del Trabajo y, con ese marco, se promulga en 1943 la Ley del Seguro Social, orientada a las relaciones laborales de los trabajadores urbanos. En ese año se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Departamento de Salubridad fue elevado de rango al transformarse en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, encargada de coordinar a las instituciones de salud pública y asistencia social. En 1954, en algunas entidades, se implanta el Seguro Social para los trabajadores del campo y la modificación de 1973 de la Ley del Seguro Social permitió la incorporación de nuevos grupos de campesinos y del medio urbano, y estableció el concepto de solidaridad social mediante el cual se pueden incorporar al IMSS trabajadores del campo sin capacidad de cotización, financiados por las cuotas de los patrones y las crecientes aportaciones del Estado, ley que se mantuvo vigente hasta 1995. En lo que se refiere a los trabajadores del sector público, en 1959 se promulga la Ley del Instituto

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que establece protección en materia de riesgos de trabajo, atención médica y servicios sociales para los trabajadores y sus familias. Finalmente, en cuanto a las pensiones, cuyo objetivo es proveer ingresos suficientes en la vejez, a partir de las aportaciones de trabajadores en activo, los antecedentes en México se remontan a 1925 con la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles, esquema que se completa en 1943 y 1959, con las leyes del IMSS y el ISSSTE, respectivamente (Narro, Moctezuma y Orozco, 2010; Lomelí 2010).

Así, se genera un sistema de seguridad social a partir de los derechos reconocidos a los trabajadores que cuentan con un empleo formal y como una responsabilidad tripartita de éstos, los empresarios y el Estado, mismo que adopta una condición de promotor, ordenador y contribuyente solidario en distintas prestaciones y ramos del seguro.

El resultado fue un sistema de seguridad social de carácter fragmentado, sustentado en un conjunto de seguros sociales para una población trabajadora de la industria y los servicios, asentada principalmente en las ciudades. Al iniciar el siglo XXI, la cobertura de todos los sistemas públicos de seguridad social alcanzaba al 50% de la población total, a un 30% de la población económicamente activa y a un 50% de la población empleada (Moreno, Tamez y Ortiz, 2003).

Desde la década de los 90 del siglo pasado, en pleno desarrollo del proyecto neoliberal en México, se promovieron una serie de reformas, animadas por la necesidad de reducir el costo financiero de la seguridad social para el Estado, promover la participación del sector privado en la provisión de servicios, de especial relevancia en el ámbito de las pensiones, y ampliar la cobertura del mismo con base en esquemas no contributivos y focalizados a la población pobre. Sin embargo, el resultado ha sido la convivencia de distintos esquemas de protección social, según segmentos de población, que no ha hecho más que reafirmar la fragmentación del sistema al coexistir varias instituciones que prestan los servicios, mismos que se duplican y hasta triplican en el caso de numerosos individuos.

Sin pretender exhaustividad, en el cuadro siguiente se refieren las principales reformas promovidas, atendiendo a los dos principales pilares de la seguridad social en México: El sistema de pensiones y el sistema de salud.³

Cuadro 1. Reformas a la Seguridad Social en México

<i>Sistema</i>	<i>Reformas</i>
<i>Pensiones</i>	<p>1992: <i>Ley del Seguro Social</i>. Se crea el <i>Sistema de Ahorro para el Retiro</i> (SAR), manejado por instituciones bancarias, en el que el patrón abona en cuentas individuales una cuota del 2% del salario base del trabajador, como complementario al sistema de reparto.</p> <p>1994: Se crea la <i>Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro</i> (CONSAR), organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>1995: <i>Nueva Ley del IMSS</i>. Entró en vigor en 1997 e implicó el abandono del sistema de pensiones de reparto, a favor de un sistema de capitalización individual y la completa reestructuración del IMSS y de sus funciones. El seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se divide en dos nuevos seguros: el de invalidez y vida, y el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. El primero se financia con una aportación tripartita equivalente al 2.5% del salario base de cotización y, el segundo, se integra con las aportaciones patronales al SAR a cuentas de capitalización individual, administradas por empresas de giro exclusivo, las <i>Administradoras de Fondos para el Retiro</i> (AFORES).</p> <p>Las AFORES individualizan los recursos de tres subcuentas e invierten los fondos correspondientes a la de retiro y a la de aportaciones voluntarias en sociedades de inversión especializadas (SIEFORES). Los demás seguros (enfermedad y maternidad y guardería y prestaciones sociales, principalmente) permanecen en el IMSS, justo los señalados como responsables del déficit de la institución al inicio de los 90.</p> <p>2003: <i>Nueva Ley del ISSSTE</i>. Contempló dos opciones para los trabajadores: 1) incorporarse a la propuesta y recibir un bono de reconocimiento depositado en la cuenta individual de cada trabajador, inicialmente administrados por PENSIONISSSTE, y a partir del cuarto año, el trabajador podría optar por una afore privada, y 2) quedarse en el sistema actual pero con algunas modificaciones que incluyen aumentos graduales en la edad mínima de retiro: 60 años para los hombres, 58 para las mujeres.</p>

³ La Ley del Seguro Social vigente, en su artículo 2 establece que “la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”

Sistema de salud

1995: *Nueva Ley del IMSS*. Desconcentración de los servicios del IMSS, a partir de objetivos tales como la diferenciación financiera y de provisión de los seguros que brinda la institución, incremento de ingresos a partir del aumento del subsidio estatal e incorporación de los sectores de trabajadores de la economía informal.

Esta nueva Ley y el Programa de Reforma del Sector Salud 1995 – 2000, apoyaron en las siguientes estrategias: descentralización de los recursos federales para la atención a población abierta; ampliación de la cobertura a través de un paquete básico y una nueva organización del modelo de sistema de salud, a partir de la conformación de *tres grupos*: población cubierta por seguros privados; población cubierta por la seguridad social ampliada y población cubierta por sistemas estatales de salud constituidos con los de la SSA y del IMSS-PRONASOL.

1999: *Ley de Instituciones de Seguros Especializadas en Salud (ISES)*. Incentiva la formación de Organizaciones Administradoras de Servicios privadas, también denominadas *Áreas Médicas de Gestión Desconcentrada (AMGDs)*, responsables de organizar la atención, prestando o subrogando los servicios, las cuáles competirán con las del sector público.

La descentralización de las instituciones que atienden a población abierta llevó a la creación de los Sistemas Estatales de Salud (SESa). La población derechohabiente del IMSS recibe el servicio en las AMGDs y la que no lo es en los SESa. Para este grupo poblacional, el tercer nivel se brinda en los Institutos Nacionales de Salud. Los prestadores privados como una opción para cualquier grupo poblacional con capacidad de pago.

2003: *Sistema de Protección Social en Salud*. El objetivo general de su creación es lograr la cobertura universal mediante la inclusión de más de 50 millones de mexicanos excluidos de la seguridad social pública. La Ley General de Salud prevé un proceso gradual de incorporación al *Seguro Popular*.

Fuente: Elaboración propia con base en Lomelí (2010), Narro et. al. (2010), Moreno et. al. (2003) y Knaul et. al. (2013)

En síntesis, las reformas realizadas a partir de la década de los 90, en un contexto económico marcado por la crisis de la deuda de la década anterior, la restricción en el gasto público y el ataque consistente a las bases del “Estado de Bienestar” –el cual nunca se logró constituir en México– llevaron a la sustitución del sistema de reparto, basado en la solidaridad intergeneracional, al sistema de capitalización individual, así como a la ampliación de la cobertura en los servicios de salud, pretendidamente universalista, pero apoyada en procesos de privatización de servicios médicos y en la fragmentación del sistema, sin resolver los problemas de calidad. Se avanza, hay que apuntarlo, en la inclusión de amplios sectores de

población excluidos por una seguridad social centrada en un complejo institucional que abarcaba las relaciones de trabajo, a partir de esquemas duales y altamente excluyentes, como se anotó líneas arriba, pero dicho avance se observa en el acceso a los servicios médicos, y no con relación a los principales esquemas de seguridad social a nivel internacional, esto es, desempleo, riesgos de trabajo, invalidez y vida, cesantía en edad avanzada y vejez.

3.2 La población mexicana: Bono demográfico, envejecimiento y pobreza

Además de las restricciones financieras y los déficits en las instituciones pilares de la seguridad social en México, IMSS e ISSSTE, las modificaciones en esta materia atienden también a otros factores: la transición demográfica y epidemiológica, así como condiciones socioeconómicas tales como el tamaño de la economía informal, la pobreza y la desigualdad.

El país ha experimentado importantes cambios demográficos a partir de la disminución de la tasa de natalidad y mortalidad infantil, así como el aumento en la esperanza de vida, que en conjunto, conducirán al envejecimiento acelerado de la población.

Cuadro 2. Indicadores demográficos seleccionados para México (1990 – 2050)

Indicador	1990	1995	2000	2005	2010	2030	2050
Tasa bruta de natalidad ^{1/}	27.91	25.87	23.42	21.48	19.71	15.77	13.85
Tasa bruta de mortalidad ^{1/}	5.61	5.21	5.12	5.23	5.61	6.73	8.84
Esperanza de vida al nacimiento	70.42	72.17	73.24	73.92	73.97	76.97	79.42
Mortalidad infantil ^{2/}	32.59	26.07	20.87	16.95	14.08	8.79	7.46

Notas: 1/ Por mil; 2/ Por cada mil nacidos vivos.

Fuente: CONAPO, Indicadores demográficos nacionales 1990 – 2009 y Proyecciones de la población nacional 2010 – 2050.

La evolución de dichos indicadores ha conducido a dos fenómenos en la estructura poblacional: una reducción de la tasa de dependencia que genera un bono demográfico y un proceso de envejecimiento de la población.

De acuerdo a la información y proyecciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población en edades laborables aumentará su tamaño y, potencialmente, la capacidad productiva del país. En 2010, el número de personas en edad laboral era de 73.3 millones, en 2020 dicha cifra ascenderá a 82.6 millones y a 85.5 millones en 2050. El contingente de jóvenes que alcanza los 18 años se estima en 2.2 millones para 2010 e igual número para 2020, que se reduce a 1.9 millones en 2050, que incrementarán en ese ritmo la demanda de trabajo. Así, se proyecta que la población económicamente activa (PEA) que actualmente asciende a 87.2 millones de personas, se incremente a 98.9 millones en 2020 y a 114.4 millones de personas en 2050.

Este proceso completará la transición demográfica del país, que tendrá un menor crecimiento poblacional y un perfil envejecido. Según estas proyecciones, la edad media de la población irá en aumento: 29 años en 2010, 31 en 2020 y 38 en 2050. Para los mismos años, la población menor de 15 años pasará de 33.9 millones a 32.7 millones y a 28.9 millones de personas. Respecto a la población adulta mayor, en 2010 había en México más de siete millones de personas de 65 años o más; para 2030 esa cifra se duplicará y en 2050, ese segmento de población será de 24 362 840 habitantes (CONAPO, 2013).

En cuanto a la transición epidemiológica, ésta ha sido calificada como acelerada y polarizada; en virtud de que la carga de la enfermedad se ha orientada hacia las enfermedades no transmisibles y lesiones que, si en 1950 representaban un tercio, para 2000, el 85% y el 90% en 2010 (Knaul et. al., 2013). Enfermedades infectocontagiosas, cortas, violentas y de rápida resolución afectaban a la población mexicana en la década de los 60, tales como diarrea y enteritis (15%); neumonía e influenza (14%) y enfermedades del corazón (6%). Para 2008, lo que prevalece son las enfermedades crónico-degenerativas, pausada y de resolución de largo plazo como diabetes mellitus (14%), isquémicas del corazón (11%) y cerebrovascular (5%). (Narro, Moctezuma y Orozco, 2010)

Las dos transiciones descritas implican grandes retos para el país. El aprovechamiento del bono demográfico dependerá de la capacidad para aprovechar el potencial productivo de la fuerza de trabajo, y ello implica generar empleo suficiente, pero no solo la cantidad, sino también atender a la calidad del empleo y

de la remuneración. Por su parte, el envejecimiento de la población, requerirá de acciones decididas en el ámbito de la seguridad social, particularmente por el escenario de condiciones socioeconómicas actuales del país.

Sin pretender profundizar en el tema, solo retomando datos gruesos provistos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012) se advierte la gravedad y extensión del problema de la pobreza en México: En 2010, 52 millones de personas se encontraba en condiciones de pobreza (46.2%), de ellas, 11.7 millones de personas se consideran pobres extremos. A partir de la nueva metodología, que identifica seis carencias sociales⁴, del total de 2 456 municipios, el CONEVAL reporta que: el 93.4%, tenían más de 50% de su población sin acceso a la seguridad social, y el 17.1%, tenían más de 50% de su población sin acceso a servicios de salud.

3.3 Empleo e informalidad

Si a las consideraciones sobre la transición demográfica en México añadimos el hecho de que en los últimos 20 años el crecimiento real del PIB ha sido del 1% anual, puede advertirse con claridad que la generación de empleo es uno de los grandes problemas del país. En lo que va de este siglo, la economía mexicana no ha sido capaz de generar el millón de empleos que requiere el crecimiento de la PEA, genera anualmente entre 380 y 420 mil empleos, una proporción promedio de 25% como plazas eventuales, al que se agrega un problema adicional: el empleo formal se parece cada vez más al informal en cuanto a la carencia de prestaciones sociales (Ruiz y Ordaz, 2011).

La presión sobre el empleo en México ha tenido, además de la migración hacia Estados Unidos, otra válvula de escape que es el sector informal de la economía. Por ejemplo, de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENEO), en el cuarto trimestre de 2012, todas las modalidades de empleo informal sumaron 29.3 millones de personas, en tanto que el sector formal captó a 19.4 millones de personas entre la población ocupada.

⁴ Además del ingreso, la metodología multidimensional de la pobreza incluye seis carencias sociales: acceso a la salud; acceso a la seguridad social; rezago educativo; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Cuadro 3. México: PEA y Trabajadores subordinados y remunerados 2009-2013

CONCEPTO	2009		2010		2011		2012		2013	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Población económicamente activa (PEA)	49 293 987	100.00	48 716 332	100.00	51 138 169	100.00	51 584 355	100.00	52 675 784	100.00
Población ocupada	46 725 780	94.79	46 143 555	94.72	48 663 554	95.16	49 076 626	95.14	50 243 493	95.38
Población desocupada	2 568 207	5.21	2 572 777	5.28	2 474 615	5.09	2 507 729	5.11	2 432 291	4.84
Trabajadores subordinados y remunerados por:	30 341 492	100.00	32 030 007	100.00	32 119 402	100.00	34 073 488	100.00	33 745 691	100.00
Nivel de ingresos ^{1/}										
Hasta un salario mínimo	2 899 765	9.56	2 911 316	9.09	3 037 696	9.46	3 233 317	9.49	3 278 071	9.71
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	7 909 370	26.07	8 371 259	26.14	8 359 036	26.02	9 019 563	26.47	9 149 171	27.11
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	7 566 360	24.94	8 378 942	26.16	8 241 829	25.66	9 097 862	26.70	8 553 934	25.35
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	6 206 426	20.46	6 689 122	20.88	6 041 876	18.81	5 971 926	17.53	6 153 378	18.23
Más de 5 salarios mínimos	3 087 420	10.18	2 832 296	8.84	2 900 761	9.03	2 973 497	8.73	2 757 585	8.17
No especificado	2 672 151	8.81	2 847 072	8.89	3 538 204	11.02	3 777 323	11.09	3 853 552	11.42
Disponibilidad de contrato escrito										
Con contrato escrito	15 746 484	51.90	16 377 215	51.13	16 820 149	52.37	17 570 914	51.57	18 252 353	54.09
a. Temporal	2 690 525	8.87	2 801 312	8.75	2 837 643	8.83	3 162 591	9.28	3 204 029	9.49
b. De base, planta o por tiempo indefinido	12 973 567	42.76	13 486 020	42.10	13 873 439	43.19	14 312 968	42.01	14 931 136	44.25
c. Contrato de tipo no especificado	82 392	0.27	89 883	0.28	109 067	0.34	95 355	0.28	117 188	0.35
Sin contrato escrito	14 305 052	47.15	15 380 379	48.02	14 988 224	46.66	16 181 736	47.49	15 178 047	44.98
No especificado	289 956	0.96	272 413	0.85	311 029	0.97	320 838	0.94	315 291	0.93

Nota: 1/ El salario mínimo general vigente en 2013 fue de 64.76 pesos mexicanos, que al tipo de cambio promedio nominal del dólar de los Estados Unidos de ese año, equivale a 5.07 dólares por jornada laboral de ocho horas.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores de ocupación y empleo. Tabulados para el IV trimestre del año correspondiente.

Del cuadro precedente, cabe destacar que los trabajadores subordinados y remunerados representan, en promedio para este periodo, el 64% de la población ocupada, de los cuales, un poco más de la mitad de ellos cuenta con contrato laboral escrito, proporción que se reduce en torno a 42% para los que cuentan con un puesto de planta, base o por tiempo indefinido. Asimismo, para todos los años revisados, se tiene que más del 35% de estos trabajadores recibe hasta dos minisalarios. También, se puede advertir que los niveles de desocupación se han mantenido bajos si se les compara con otros países América Latina, incluso. Al respecto, muchos autores han destacado los aspectos metodológicos de la medición

del desempleo, que no incluye como desempleado abierto a quien labore una hora en la semana de levantamiento de la encuesta. Por esa razón, resulta importante las cifras de subocupación, donde se incluye a las personas que laboraron 15 o menos horas en la semana de levantamiento de la encuesta.

Cuadro 4. México: Indicadores de informalidad y calidad de la ocupación⁵

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa de condiciones críticas de ocupación TCCO	12.07	11.96	10.95	11.64	11.92
Tasa de informalidad laboral TIL1	59.7	59.7	60.2	57.5	58.8
Tasa de ocupación en el sector informal TOSI1	28.44	26.94	28.94	27.87	27.92
Tasa de subocupación	8.81	7.59	8.92	7.99	8.17
% de Trabajadores remunerados sin acceso a prestaciones de Ley	41.65	42.69	41.33	42.04	40.32

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. ENOE. Problemática de ocupación y acceso al empleo. Tabulados para el IV trimestre de los años correspondientes.

Como puede advertirse, la proporción de trabajadores subordinados y remunerados en México se corresponde con el porcentaje de éstos que no cuenta con las prestaciones de Ley, esto es, que carece de la protección social del trabajo. Con pequeñas variaciones, en el último quinquenio, el tamaño del sector informal se ha mantenido en torno al 60% de la población ocupada del país.

4. La agenda de seguridad social: La iniciativa de Ley de la Pensión Universal y Ley del Seguro de Desempleo

⁵ El primer indicador expresa el porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos; en tanto que la TIL1, incluye a los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos otros ocupados cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo, así como a otras modalidades análogas como los ocupados en el servicio doméstico remunerado sin seguridad social, ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, trabajadores no remunerados, así como trabajadores subordinados y remunerados que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. Por su parte, la TOSI1 es la proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Ver glosario de términos de la ENOE: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/glosario/default.aspx?ClvGlo=EHENOE&s=est&c=10842>.

Los retos y pendientes en materia de seguridad social en México, son de tal forma identificables que lo primero que se puede advertir es que la agenda propuesta por el *Pacto por México* no correspondió ni en magnitud ni en profundidad. Los cinco acuerdos descritos en la introducción, se refieren a la protección de los ingresos y al objetivo de garantizar acceso universal a los servicios de salud. Otro más, se refiere a un asunto puntual de medicina preventiva respecto a la obesidad, y por supuesto, al gasto para atender enfermedades de ella derivada (diabetes mellitus, hipertensión, etc.). El ejecutivo en su primer año de gobierno inició con el diseño para la implementación del seguro de vida para jefas de familia en condiciones de pobreza, esto es, como parte de las políticas focalizadas.

Además, esta agenda no encabezó el cronograma de reformas pactadas. Esperó su turno, después de las reformas al sector de telecomunicaciones, fiscal y energético, para ser debatida en el poder legislativo, en una etapa en que se “da por muerto” al propio *Pacto* como mecanismo de concertación política⁶. Para la formulación de las iniciativas de Ley de la Pensión Universal y Ley del Seguro de Desempleo no se convocó a proceso de diálogo y concertación alguno con los sectores involucrados, particularmente, de los trabajadores y empresarios en el caso de la segunda iniciativa.

En este apartado se presenta un análisis de cada una de las iniciativas, y referencias al escenario social y político al que están vinculadas.

4.1 Iniciativa de reformas constitucionales en materia de seguridad social

En México, en 2013 se presentó una novedad: después de una larga tradición de presentar desvinculadas las políticas económicas y las sociales, se presentó a la Cámara de Diputados el Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2014 que incluía la iniciativa de decreto por el que se reforman tres artículos de la Constitución en materia de seguridad social, así como las iniciativas de decreto por las que se

⁶ El 25 de marzo de 2014, la presidenta del Partido Acción Nacional el Pacto por México se dará por muerto al concluir el periodo de sesiones, el 30 de abril. En la misma línea se ha manifestado la izquierda política, a través del Partido de la Revolución Democrática. El partido en el gobierno, el Revolucionario Institucional, se manifiesta ahora a favor de acuerdos por “evento”.

expiden la Ley de la pensión universal y la Ley del seguro de desempleo, así como las que reforman y adicionan otras leyes en la materia. Así, los aumentos en los impuestos fueron justificados en virtud de los avances que se prometían en materia social, además de los referidos a la necesidad de ampliar la base recaudatoria del Estado y los equilibrios fiscales.

En el diagnóstico presentado en la primera iniciativa se reconoce que “el 66.3 por ciento de las personas mayores de 65 años nunca ha cotizado al sistema de seguridad social y el 37.6 por ciento de ellas no recibe ningún tipo de pensión o jubilación, lo que será más grave en el futuro toda vez que en las nuevas generaciones hay un porcentaje amplio de la población que no cotiza en la seguridad social para su vejez (48.1 por ciento de la población económicamente activa mayor de 16 años)”. (Presidencia de la República, 2013a: XIV). Respecto a la protección laboral, el diagnóstico señala que si bien existen en el marco jurídico mexicano esquemas de protección contra el desempleo, éstos son limitados, referidos a casos de invalidez, enfermedades y accidentes, en tanto que el seguro de cesación laboral únicamente se ha relacionado con la cesantía en edad avanzada, dejando sin protección a los trabajadores en edad activa que caen en una situación de desempleo. Por ejemplo, con relación a la Ley del Seguro Social, los artículos 191 y 198 vigentes establecen el derecho del trabajador, durante el tiempo en el que deje de estar sujeto a una relación laboral, a retirar parcialmente por dicha situación de desempleo, los recursos de su Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, pero el retiro previsto en este artículo es con cargo a los recursos del trabajador exclusivamente y éste pierde antigüedad de cotización, de acuerdo a lo establecido en el artículo 198 de dicha Ley.

La iniciativa fue aprobada con modificaciones por la Cámara de Diputados y enviada al Senado el 24 de octubre de 2013. En la minuta enviada por los diputados se establece lo siguiente:

Art. 4º: El Estado protegerá los derechos de los adultos mayores; velará porque reciban servicios de salud; y promoverá su integración social y participación en las actividades económicas y culturales de su comunidad.
Los adultos mayores tendrán el derecho a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Art. 73 (De las facultades del Congreso): XXIX-R. Para legislar en materia de protección de los adultos mayores, con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o, de esta Constitución;

Art. 123 Apartado A (Trabajadores de sector privado): XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, **de cesantía en edad avanzada y vejez**, de vida, de enfermedades y accidentes, **de desempleo**, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

El siguiente paso, la discusión de las iniciativa de decreto por las que se expiden las leyes de pensión universal y seguro de desempleo, tuvo lugar el 18 de marzo de 2014, sin que el Senado de la República hubiera aprobado esta minuta que faculta al Congreso a legislar en estas materias; lo que motivó cuatro mociones suspensivas, que no lograron votación mayoritaria, y cuyos promotores ven en la falta de aprobación del Senado una debilidad constitucional de estas leyes.

4.2 Las iniciativas del Ejecutivo en materia de Pensión Universal y Seguro de Desempleo

Las iniciativas comprometidas en el *Pacto por México*, y presentadas por el Ejecutivo Federal tienen antecedentes. Respecto a la pensión para adultos mayores, el Gobierno del Distrito Federal implementó un programa de pensión universal, financiado con el presupuesto público en 2001 y lo elevó a rango de Ley. Este gobierno estaba encabezado por el PRD. Posteriormente, y en un contexto de franco enfrentamiento político con el Gobierno Federal, encabezado por el PAN, se establece dentro del esquema focalizado de combate a la pobreza el programa federal “70 y más” en 2004, hoy “65 y más”. Los apoyos monetarios este programa, equivalentes a 580 pesos mensuales, no pueden considerarse sustitutos de una pensión. Se sustentan en un sistema no contributivo y con los criterios de selección del Programa Oportunidades, que en un principio se concentró solo en áreas rurales, para después, incluir zonas urbanas.

Por su parte, el seguro de desempleo tiene antecedentes en iniciativas presentadas por Diputados de distintas fracciones parlamentarias, entre ellas, la que reforma el artículo 25 y adiciona uno nuevo a la Ley de Coordinación Fiscal para crear el fondo del Seguro del Desempleo (PRI, octubre de 2003), otra que reforma la Ley del

Seguro Social para crear el seguro de desempleo, financiado con recursos presupuestales y que otorgaba dos salarios mínimos hasta por trece meses (Partido del Trabajo, septiembre de 2014). Con los mismos beneficios, pero para empleados del sector público federal se presentó otra iniciativa que adiciona un Título Séptimo y un Capítulo Único a la Ley del ISSSTE, que crea el Programa Seguro por Desempleo para protección de los empleados públicos. Finalmente, en marzo de 2005, una iniciativa del PRD promovía la Ley Federal de Protección Social por Desempleo, cuyo financiamiento provendría de recursos federales y de los patrones, la cuantía de la prestación por desempleo será equivalente al 40% del promedio de sus salarios integrados conforme a la Ley del Seguro social de los últimos 12 meses; y duraría de 4 a 12 meses la primera ocasión, y menos de tres meses en una segunda, durante un periodo de cinco años (Ochoa, 2005).

Por otra parte, el gobierno de izquierda del Distrito Federal implementó el Seguro de Desempleo en 2008, que la OCDE (2010), califica como un sistema subnacional, que actúa más bien como una asistencia por desempleo, al no ser contributiva y cuya supervisión es limitada.

Las iniciativas del Ejecutivo se sintetizan en el cuadro siguiente:

Cuadro 5. Resumen de la Ley de Pensión Universal y Ley del Seguro de Desempleo

Iniciativa de Decreto de Ley	Instrumentos	Disposiciones en materia fiscal
Pensión Universal	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento a nivel constitucional (art. 4º) -Obligación del Estado de garantizar que los adultos mayores puedan sufragar sus gastos básicos (Arts. 4º, 73 y 123). El monto de la pensión mensual será de \$1,092, actualizables anualmente conforme al INPC, y es personal, intransferible e inextinguible. Un requisito de elegibilidad es tener un ingreso igual o inferior a 15 salarios mínimos, con el que se pretende atender el principio de equidad. 	<ul style="list-style-type: none"> -El financiamiento es enteramente del Gobierno Federal, incluidos los gastos de operación y administración. -Asignación de una partida específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), lo que no interfiere con los incentivos de las leyes de seguridad social para promover el ahorro complementario de los trabajadores. -Constitución de un fideicomiso en el Banco de

	<p>-Establecimiento de la edad de 65 años para acceder a ese derecho, misma que se revisa conforme se modifique la esperanza de vida cada cinco años.</p> <p>-Garantizar la sostenibilidad financiera de la nueva política pública (Art. 3º transitorio del Decreto).</p> <p>El Programa “65 y más” operará durante un periodo de transición, en que progresivamente su monto igualará a la Pensión Universal.</p>	<p>México, irrevocable y sin estructura orgánica, a partir de 2014, para las personas que cumplan 18 años, con recursos previstos en el PEF. Los recursos se individualizarán para quienes se encuentren registrados en Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).</p>
<p>Seguro de Desempleo</p>	<p>-Establecimiento del Seguro de Desempleo para trabajadores del sector formal (Arts. 73 y 123).</p> <p>Se requiere haber cotizado durante 24 meses en un periodo no mayor de 36 meses, haber permanecido desempleado durante 45 días, no percibir pensión o similar y cumplir requisitos de promoción, colocación y capacitación de la STPS.</p> <p>La prestación se recibe por una vez de un periodo de cinco años, con duración no mayor a seis meses: 60% del salario base de cotización de los últimos dos años el primer mes; 50% en el segundo y 40% a partir del tercero.</p> <p>-Estructura de carácter redistributivo: Permite beneficios más altos en términos relativos a la población de menores ingresos.</p>	<p>-Su administración y operación estarán a cargo del IMSS e ISSSTE.</p> <p>-El financiamiento de la prestación y del costo de operación se integra por: 1) La cuota aportada por los patrones de 3% del salario del trabajador (2% en subcuenta mixta y 1% acumulable en Fondo Solidario); y 2) el Gobierno Federal con cargo al PEF.</p> <p>-La Subcuenta Mixta será abierta en una sociedad de inversión prevista en el INFONAVIT para tal fin, quien la administrará de forma exclusiva hasta el 30 de junio de 2017; fecha a partir de la cual podrá ser administrada, a elección del trabajador, por dicha sociedad o por la AFORE que administre su cuenta individual.</p> <p>-Se prevén acuerdos de incorporación para trabajadores de entidades autónomas, estatales y municipales, obligados a realizar las aportaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman derogan y adicionan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal.

En la Cámara de Diputados, las iniciativas fueron modificadas en algunos artículos y se decidió no promulgar la Ley del Seguro de Desempleo, sino reformar la Ley del Seguro Social para incluirlo. El 18 de marzo de 2014 expidieron, por 240 votos a favor y 202 en contra, la Ley de la Pensión Universal y el dictamen que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo al Dictamen legislativo, “la iniciativa de reforma constitucional en materia de Seguridad Social Universal, presentada por el Ejecutivo Federal tenía tres propósitos fundamentales: i) elevar a rango constitucional tanto la pensión para adultos mayores como el seguro de desempleo, para garantizar su permanencia en el largo plazo; ii) establecer un seguro de desempleo para los trabajadores de los apartados A y B del artículo 123 constitucional, y iii) unificar las pensiones de las entidades federativas con la nueva Pensión, para que en adelante (con un periodo de transición) se otorgara exclusivamente esta última. El pleno de la Cámara de Diputados determinó que las entidades federativas puedan mantener, de manera indefinida y conforme a sus propias leyes y programas, las pensiones o apoyos que otorgan en la actualidad, así como que el seguro de desempleo sólo sea aplicable para los trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, por lo que el objetivo de la reforma constitucional es ahora únicamente darle permanencia en el largo plazo a la Pensión Universal y al Seguro de Desempleo” (Cámara de Diputados, 2014: 34).

A partir de este dictamen, se excluyó en de la cobertura del seguro de desempleo a los trabajadores del sector público. Muchas posturas en contra de la condiciones de integración y acceso al seguro de desempleo aprobado se han manifestado dentro y fuera del ámbito legislativo. Las críticas se derivan de lo que se observan en los

mercados laborales de México, descritos *grosso modo* en los cuadros 3 y 4 de este documento, por ejemplo⁷:

- Sólo 16 millones de trabajadores se encuentran inscritos en el IMSS, en tanto que 30 millones se ubican en la informalidad.
- Sólo el 5.7% de los trabajadores inscritos al retiro privado alcanzaría una pensión, por el hecho de que esta fracción es la única que a la fecha no ha interrumpido su cotización y que ha incrementado el fondo con recursos propios.
- El 60% no está en condiciones de cumplir con el requerimiento del número de semanas de cotización para acceder a este seguro, en virtud de la alta tasa de rotación prevaleciente en el país. Además, dado que la aportación al fondo es de 3%, de acuerdo a especialistas en derecho laboral, se requiere acumular 270% del salario ahorrado para que se pueda otorgar el 60%, 50% y 40% del seguro de desempleo. Ello implica que el patrón tendrá que estar cotizando más siete años cotizando de manera ininterrumpida y que el trabajador no haya usado el dinero nunca, ni para vivienda. Por su parte, la aportación solidaria del Gobierno será de 0.5%. Lo anterior, en un escenario donde el 77.2% de los cotizantes al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) gana en promedio menos de cuatro salarios mínimos.
- Para la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el seguro de desempleo es un derecho “aparente” del trabajador que se da a costa de otro derecho: la capacidad de acceder a un crédito de vivienda, ya que ahora el 5% del salario que el patrón depositaba para tal efecto al fondo de vivienda, 3% se irá a los fondos para el seguro de desempleo. Este 3% estará en una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), cuyas políticas en el cobro de comisiones y manejo de cuentas individuales de los trabajadores no es reconocida por generar a éstos rendimientos importantes. Más aún, de las 42.8 millones de cuentas registradas en las AFORE, solo 21.2 están activas. El resto no ha recibido recursos en periodos que van de uno a cuatro años.

⁷ Fuentes periodísticas varias: Alberto Barranco, “Grietas en el SAR”, 19 de marzo de 2014 www.eluniversal.com.mx; María del Pilar Martínez, “Inaccesible, prestación por desempleo” y Lilia González, “Seguro no convence a los patrones” 19 de marzo de marzo, <http://eleconomista.com.mx>.

5. Conclusiones

El tema de la seguridad social en México es tan importante que la agenda para abordarla no puede ser construida solo desde “la oferta”. La modificación en solo 15 días de la Ley del ISSSTE, dejando fuera de toda consulta a sus supuestos beneficiarios, los trabajadores al servicio del Estado, es un claro ejemplo de que éste no es el mejor mecanismo para operar reformas de gran calado en una sociedad democrática, que aspira a ser incluyente. No obstante, la fórmula se repite continuamente.

Asimismo, la realidad económica del país, del sector ocupacional y de las remuneraciones al trabajo, alertan que para cierto sector de la población será importante el aporte del Estado para alcanzar la pensión mínima garantizada. Ello supone que los costos fiscales no deben dejar de observarse con atención, y que los cálculos actuariales deben ser rigurosos. Por otro lado, los esquemas no contributivos son igualmente importantes, pero cabe revisar si los esquemas hasta ahora desarrollados son la mejor fórmula para extender la protección y la asistencia sociales. Las cifras sobre pobreza, y más importante, la historia de vida de millones de mexicanos, nos indican que la respuesta es negativa.

Después de varios procesos de reforma, la universalidad es una meta aún lejana. En nuestro país, sólo 2 de cada 10 adultos mayores tuvieron acceso a una pensión, y la gradualidad en la que el subsidio monetario de \$580 pesos mensuales se convertirá en una pensión de \$1,092 pesos, no constituye un ingreso que rebase el nivel de subsistencia.

Definitivamente, el seguro de desempleo es una asignatura pendiente en México, igual que el acceso universal a los servicios de salud. Pero en la agenda del casi extinto del *Pacto por México* quedó fuera el tema de la calidad de los servicios de salud, así como el problema de su fragmentación institucional, su financiamiento y la situación financiera del IMSS, cuyos déficits acumulados son de tal magnitud que ameritaron, que la fracción parlamentaria del PRI presentara el 21 de abril de 2013 una iniciativa de Ley que reforma el artículo 27 de la Ley del IMSS y deroga su artículo 32, a fin de homologar la base de cálculo de las contribuciones al IMSS y al

INFONAVIT con las del impuesto sobre la renta (ISR), y que tuvo una mala recepción por parte del sector empresarial.

Por otra parte, la complejidad de las reglas para acceder al seguro de desempleo y la mala calidad de los servicios de salud que brinda el Estado, no parecen ser incentivos para la incorporación de un amplio sector de trabajadores informales al sector formal de la economía, como pretende esta reforma legislativa y otras medidas de carácter administrativo y fiscal.

Como bien afirma la OIT, la seguridad social es una necesidad económica de los estados modernos; pero concretarla requiere de profundas transformaciones políticas, sociales y económicas, de difícil acuerdo en un país con profundas desigualdades como es México. No obstante, es un tema tan importante que la sociedad mexicana no lo puede dejar en manos de unos cuantos miembros de su clase política. Es hora de sumar esfuerzos para construir una agenda paralela, que vigile que los principios que rigen a los sistemas de seguridad modernos estén siempre presentes.

Referencias

- CONAPO, *Proyecciones de la población nacional 2010 – 2050*, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>, consultada el 22 de marzo de 2013.
- *Indicadores demográficos básicos 1990 – 2010*, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indicadores_Demograficos_Basicos_1990-2010 consultada el 22 de marzo de 2013.
- CONEVAL (2012), *Avances y retos de la política de desarrollo social en México. 2012*, disponible en www.coneval.gob.mx
- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen (2000), *Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá*, Banco Mundial, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, No. 6, tomado de: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79020/Fall%202001/elearning/fall2001/readings/pdf/pers/manejo.pdf>
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos de ocupación y Problemática de ocupación y acceso al empleo. Tabulados 2009-2013. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>
- Knaul, Felicia Marie et. al. (2013), “Hacia la cobertura universal en salud: protección social para todos en México”, *Salud Pública de México*, 55(2): 207 – 235

- Lomelí Vanegas, Leonardo (2000), "La reforma de la seguridad social en México: del sistema de reparto al de capitalización individual" en Cordera, Rolando y Alicia Zicardi (Coordinadores), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: Descentralización, Diseño y Gestión*, CH-FE-IIS UNAM, pp. 657 – 667
- (2010), "La seguridad social en México" en Federico Novelo y Carlos García (Coordinadores), *Déficit Social en México. Pensar el futuro de México*. Colección conmemorativa de las revoluciones centenarias, UAM-X, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, pp. 43 – 72
- Mejía Ortega, Luz M. y Álvaro Franco Giraldo (2007), "Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina", *Revista de Salud Pública*, 9(3): 471 – 483
- Moreno, Pedro, Silvia Tamez y Claudia Ortiz (2003), "La seguridad social en México" en E. de la Garza y C. Salas, (Coordinadores). *Situación del trabajo en México*, Plaza y Valdés, México, pp. 227 – 250
- Narro Robles, José, David Moctezuma Navarro y Lourdes Orozco Hernández (2010); "Hacia un nuevo modelo de seguridad social", *Economía UNAM*, 7(20) Especial: 7 – 33
- Ochoa León, Sara María (2005), *El seguro de desempleo en México y el mundo*. Reporte temático número 3. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados, México
- Olavarría Gambi, Mauricio (2007), *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*, Documento de Trabajo No. 11, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile
- OCDE (2010), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina*. OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es>
- OIT (2010), *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*, Ginebra, Suiza, tomado de <http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=15263>
- (2011), *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Informe VI*. Conferencia Internacional del Trabajo. 100ª reunión, Ginebra, Suiza, tomado de www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/.../wcms_154235.pdf
- (2012a), *Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social (número 202)*, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 101ª reunión Ginebra, Suiza, 30 de mayo de 2012, tomado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_183322.pdf
- (2012b), "Más del 70 por ciento de los trabajadores carece de protección contra el desempleo". Análisis 14 de noviembre de 2012, disponible en http://www.ilo.int/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_193144/lang--es/index.htm
- Presidencia de la República (2012), *Pacto por México. Acuerdos*, tomado de http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Pacto_Por_Mexico_2012.pdf
- (2013), Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, y que reforman derogan y adicionan diversas leyes para establecer

mecanismos de seguridad social universal. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/09_lpu_lsd.pdf

----- (2013a), Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución en materia de seguridad social universal. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/08_4_123_cpeum.pdf

Ruíz Nápoles, Pablo y Juan Luis Ordaz Díaz (2011), “Evolución reciente del empleo y desempleo en México”, *Economía UNAM*, vol. 8, no. 23, pp. 91 – 105.