



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA SEGURIDAD SOCIAL A LA LUZ DE LAS
POLÍTICAS DE AUSTERIDAD: GASTO PÚBLICO,
COBERTURA Y SISTEMA DE PENSIONES EN EL
IMSS (1982-2018)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A:

MARÍA DEL ROSARIO UBALDO VARELA



**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. CLAUDIA ESMERALDA MAYA LÓPEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX.

2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Mi más sincero agradecimiento al proyecto PAPIIT “Crédito, dinámica bancaria y mercados financieros emergentes: financiarización y desarrollo en el siglo XXI” (IA301018) dirigido por la Dra. Monika Meireles, por la beca recibida para la conclusión de la presente investigación.

Mi más sincero agradecimiento a la profesora Mónica Diana Vicher García y los profesores Cuauhtémoc Paz Cuevas, Ricardo Manuel Leyva Gama y Daniel Ortega Carmona, por el tiempo que prestaron para enriquecer el presente trabajo.

Agradezco a la Dra. Claudia Esmeralda Maya López, mi asesora, quien me permitió compartir y construir paso a paso mi investigación junto a ella. Es una mujer admirable, agradezco el tiempo compartido en la Torre II de Humanidades.

Agradezco infinitamente a mis amigas y amigos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, quienes me han brindado su tiempo, espacio, ideas, palabras, ánimo y sobre todo amor. Así como a todas las personas maravillosas que me he encontrado a lo largo de mi vida y que han construido un pedacito de mi personalidad, de mi criterio y mi pensamiento.

Finalmente, agradezco a mi familia por su amor y apoyo incondicional. Mi esfuerzo es por y para ustedes. Jamás habría llegado tan lejos y tampoco estaría cumpliendo mis sueños sin sus sacrificios. Fui bendecida por el universo y la coincidencia con padres amorosos y extraordinarios, y por hermanos igual de perfectos.

Gracias.

ÍNDICE

Introducción.....	7
Capítulo I: Derechos humanos, política social y seguridad social: bases conceptuales e históricas.....	12
Introducción	12
1.1 La seguridad social a través de la Administración Pública.....	13
1.2 Los derechos económicos, sociales y culturales	14
1.2.1 Derecho a la seguridad social.....	15
1.3 Política social: concepto y trayectoria	20
1.3.1 Trayectoria de la política social en México	21
1.4 Seguridad social como concepto.....	26
1.5 Seguridad social: su configuración en México.	27
1.6 Características de los institutos de Seguridad Social en México	30
1.7 Planes nacionales de desarrollo 1983 – 2013: Las bases de la política de seguridad social	37
1.7.1 Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988).....	37
1.7.2 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).....	40
1.7.3 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	42
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	44
1.7.5 Enrique Peña Nieto 2013-2018	46
Conclusiones finales	47
Capítulo II: Gasto público como motor de la política social vs políticas de austeridad en México	50
Introducción	50
2.1 ¿Qué es el gasto público?.....	50
2.2 Consecuencias del gasto deficitario para la seguridad social	53
2.3 Austeridad en México: un proceso que se configuró y fortaleció en 36 años.	54
2.3.1 El inicio de las políticas de austeridad en México 1982-2006.....	55
2.4 Gasto público y política social de 1982 a 2018	66
2.4.1 Gasto en seguridad social.....	74
Conclusiones finales	77
Capítulo III: Empleo en México y asegurados: implicaciones de las políticas de austeridad en la carencia por acceso a la seguridad social.....	79
Introducción	79

3.1 El trabajo y la Población Económicamente Activa en México.....	79
3.2 Breve análisis de los salarios en México	87
3.3 Binomio formalidad-informalidad: ¿cuántos son los asegurados?	89
3.4 Implicaciones de la política de austeridad en el empleo.....	96
Conclusiones finales	99
Capítulo IV: Reforma al sistema de pensiones mexicano	100
Introducción	100
4.1 Sistema de pensiones: Beneficio definido y Capitalización individual	101
4.2 La reforma al sistema de pensiones del seguro social	102
4.3 Implicaciones de la reforma al sistema de pensiones para el sector financiero.....	110
4.4 El sistema de pensiones: de la seguridad a la inseguridad social	116
4.5 ¿Cómo va la transición al nuevo sistema a más de veinte años de su puesta en marcha?	122
Conclusiones finales	125
Conclusión	127
Bibliografía.....	137
Bibliografía complementaria	142

Índice de cuadros, gráficas y esquemas

Cuadro 1: Reformas al artículo 123, fracción XXIX.....	18
Cuadro 2: México Evolución de la política económica y de la política social 1910-2014 .	24
Cuadro 3: Seguros del IMSS	32
Cuadro 4: Pensiones, subsidios y ayudas	33
Cuadro 5: Seguros del ISSSTE.....	35
Cuadro 6: Prestaciones y servicios	36
Cuadro 7: Seguridad social PND 1983-1988	38
Cuadro 8 Seguridad social PND 1989-1994.....	41
Cuadro 9: Seguridad social PND 1995-2000	43
Cuadro 10 Seguridad social PND 2001-2006.....	44
Cuadro 11: Seguridad social PND 2007-2012	45
Cuadro 12: Seguridad social PND 2013-2018	46
Cuadro 13: Gráfica 15: México, Indicadores de las Finanzas Públicas (1982-1988)	57
Cuadro 14: Desempeño de algunas variables relevantes de la Economía mexicana. (1900- 2010) Tasa de crecimiento promedio anual (%)	65
Cuadro 15: México Población ocupada en el sector informal*	87
Cuadro 16: Trabajadores Asegurados en el IMSS.....	94

Cuadro 17: Características de inversión del sistema de Beneficio Definido vs Contribución definida.....	102
Cuadro 18: Principales diferencias entre la Ley del Seguro Social de 1973 y la que entró en vigor en 1997.....	105
Cuadro 19: América Latina, tasas de cobertura de la población económicamente activa y población ocupada países seleccionados.....	118
Cuadro 20: América Latina, Cobertura de pensiones para los adultos mayores	119
Gráfica 1: México, Producto Interno Bruto (1961-2017)	64
Gráfica 2: México, Evolución del gasto neto total y del déficit público (1980-2002) (Porcentaje respecto al PIB).....	67
Gráfica 3: México, Gasto en Finalidad de Desarrollo Social (1990-2011) (Miles de millones de pesos).....	68
Gráfica 4: México, Gasto en Finalidad de Desarrollo Social como porcentaje del PIB (%)	69
Gráfica 5: México, Participación del gasto programable del sector público presupuestario en el PIB (1990-2000) (%).....	70
Gráfica 6 México, Gasto por función en Finalidad de Desarrollo Social (1988-2011) (Miles de millones de pesos)	72
Gráfica 7: México, Gasto en educación y salud respecto del PIB destinado a las Funciones de desarrollo social.....	73
Gráfica 8: Evolución del gasto del IMSS (1980-2008) (Millones de pesos a precios corrientes.	75
Gráfica 9: Evolución del gasto del IMSS e ISSSTE (1980-2008) como participación porcentual del PIB.	76
Gráfica 10: Variación real anual del gasto del IMSS e ISSSTE (1980-2008) (%)	77
Gráfica 11: México, Población Económicamente Activa (1998-2019)	81
Gráfica 12: Trabajadores asegurados en el IMSS por sector de actividad económica (Miles de personas).....	83
Gráfica 13: Trabajadores asegurados en el IMSS por sector de actividad económica.	85
Gráfica 14: México, población Económicamente Activa ocupada y desocupada (1998-2015).....	86
Gráfica 15: Comportamiento de los salarios mínimos en México a precios de 1994 (1964-2009).....	88
Gráfica 16: Porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud según su afiliación, México 2008-2016	91
Gráfica 17: Composición del acceso a la salud por afiliación a la seguridad social y al Seguro popular por deciles de ingreso por persona, México 2016	92
Gráfica 18: Personas inscritas y no inscritas al seguro social (miles de personas)	93
Gráfica 19: Población ocupada según prestaciones laborales en México, 2006	95
Gráfica 20: Población total de México, población derechohabiente, usuaria y cotizantes del IMSS (1995-2006).....	96

Gráfica 21: México, Relaciones de dependencia económica, distribución por grupos de edad y sexo	103
Gráfica 22. Pirámide poblacional por edad y sexo (2015)	104
Gráfica 23: México, Fondos de los trabajadores como porcentaje del PIB a precios corrientes (1997-2007)	112
Gráfica 24: Ahorro financiero interno en México, participación porcentual en el PIB (1998-2006).....	113
Gráfica 25: Fondos administrados en relación al PIB (en %) (2003 a 2017)	114
Gráfica 26: Proporción de afiliados que efectivamente aportan (1997-2017).....	117
Gráfica 27: Simulación de resultados de cuenta individual con base en densidades de cotización de Chile para México.....	120
Gráfica 28: Simulación de resultados de cuenta individual hombres y mujeres con base en densidad de cotización de Chile (cifras en porcentaje).....	121
Esquema 1: Antecedentes legales de la Ley de Seguridad Social.....	19
Esquema 2 Institutos públicos que proveen seguridad social en México.....	30
Esquema 3: División de las transferencias gubernamentales	52
Esquema 4: Composición de la cuenta individual.....	108

Introducción

La política social se ha configurado como un elemento esencial en las acciones de gobierno que atienden temas como educación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros, esta gama de políticas pretende dotar de un conjunto de servicios a la sociedad, en aras de protegerla de los desequilibrios que puede traer consigo los cambios económicos y sociales, que como consecuencia, la colocan en una situación de vulnerabilidad¹.

De acuerdo a Pizarro (2001, pág. 11) la vulnerabilidad tiene dos componentes que la definen “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 de carácter traumático [y] el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familia y personas para enfrentar los efectos de ese evento”

En este sentido “la pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social (...) [de ahí que] la pobreza se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, 2019, pág. 22) y que no está asociado únicamente con el ingreso monetario que perciben las personas. Bajo esta lógica el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha desarrollado una metodología para la medición de la pobreza que han permitido obtener un panorama del estado que guardan las carencias sociales en México.

De acuerdo con el CONEVAL, las carencias sociales de las y los mexicanos en 2015 tuvieron los siguientes resultados: 17.9% presentaba carencia por rezago educativo, 16.9%, por acceso a servicios de salud, 56.6% por acceso a seguridad social, 12% por calidad y espacios en la vivienda, 20% por servicios en la vivienda y finalmente 21% por acceso a alimentación.

Dichas cifras dan cuenta del estado que guarda la satisfacción de estos ámbitos en la población mexicana, entre ellos y que presenta mayor carencia la seguridad social; el enfoque más reciente de la política social se encuentra estrechamente vinculado a los derechos humanos, los cuales han sido el resultado de luchas entre las autoridades y la sociedad por el reconocimiento a la dignidad intrínseca de los seres humanos.

¹ De acuerdo a Pizarro (2001) la vulnerabilidad comenzó a manifestarse en los años noventa a partir de los cambios en el modelo económico. En términos de salud, tema estrechamente vinculado con la presente investigación, la vulnerabilidad se expresa en las diferencias entre sistemas públicos y privados que atienden a grupos con bajos ingresos con seguros tradicionales y de cobertura limitada y por el otro a grupos con ingresos más altos y mayor protección. Señala Pizarro que América Latina se ha convertido en una región vulnerable derivado del mercado laboral que coloca a la sociedad en un estado de inseguridad sobre su empleo y sustento. Así desde los años noventa el aumento de asalariados sin contrato y contratos permanentes y la disminución de asalariados sin seguridad social y sin afiliaciones sindicales, dan cuenta de ello.

De forma específica, la política social guarda una estrecha relación con la segunda generación de derechos humanos, es decir, la generación de derechos económicos, sociales y culturales, también conocida como DESC, los cuales, entre otras cosas buscan mejorar las condiciones de la sociedad de forma progresiva y universal.

Dicha generación se refiere al derecho a la salud, educación, vivienda, seguridad social, alimentación, agua, cultura, entre otros. Por su parte, el derecho a la seguridad social, conlleva una amplia gama de protección, la cual bien puede abarcar dos aspectos de la vida de los individuos, el primero, relacionado con la previsión y el auxilio ante posibles problemas de Salud y accidentes, y el segundo, dirigido a mejorar la calidad de vida de las personas y la realización familiar y personal, en el caso del matrimonio, el embarazo o la vivienda.

Así, la seguridad social es un derecho humano reconocido por el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 6to de la Ley General de Desarrollo Social. Su relevancia estriba en la protección integral que ofrece a las y los trabajadores mexicanos contra contingencias de la vida y el trabajo.

Estas características convierten este derecho en una pieza clave y necesaria para la vida de las personas. Sin embargo, en México, la política de seguridad social se configuró como un derecho para una parte de la sociedad, la cual no resultó ser la más pobre o necesitada. En el marco de la economía formal la cobertura de la seguridad social no rebasa los 21 millones de asegurados por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mientras que la población ocupada que forma parte de la PEA, se encuentra en una situación de riesgo doble, por un lado, la que si se encuentra asegurada, tiene que enfrentarse a las consecuencias que trajo consigo la reforma a la seguridad social y al sistema de pensiones en 1995, la cual, influida por organismos internacionales, se constituyó en un reforma de carácter financiero.

Esto ha provocado que “la gente esté más vulnerable en todas partes del mundo. El cambio del mercado laboral hace que la gente esté insegura respecto de su empleo y su sustento. La erosión del estado benefactor elimina las redes de seguridad. Y la crisis financiera es ahora una crisis social. Todo ello está ocurriendo mientras la mundialización erosiona la base fiscal de los países, en particular de los países en desarrollo, reduciendo los recursos públicos y las instituciones que protegían a la gente” (PNUD, 1999, pág. 90 en Pizarro, R. 2001, pág. 16)

Y por otro lado, aquella que se encuentra ocupada, pero en el sector informal, se enfrenta a una vida sin seguridad social a merced de contingencias de salud y vida que pueden mermar su capacidad de laborar, llevarlo a un endeudamiento de por vida y dejarle completamente desprotegido en la vejez.

El panorama desalentador que para los individuos significa no solo este modelo económico, guiado por las políticas de austeridad que, como se verá han impedido dinamizar la economía, así como incrementar los empleos formales; y el deficiente funcionamiento de las

instituciones que deberían proveerles de servicios de calidad, eficaces y eficientes es preocupante.

Aunado a ello, la dinámica de inseguridad de las pensiones, así como la exclusión de la seguridad social, motivan la presente investigación, y la dotan de relevancia. Cabe destacar que el periodo a estudiar 1982-2018, resulta de importancia, pues en estos años se configuran e implementan a través de seis sexenios presidenciales políticas de austeridad, las cuales según Parguez pueden ser entendidas como una

Política permanente, a través de la cual un gobierno intenta recortar el gasto doméstico agregado lo suficiente, a fin de ajustar la economía a las llamadas leyes del mercado. [...] Lo que está en juego en los programas de austeridad es la capacidad de un gobierno para el control de los mercados financieros. [...] La austeridad es culpable del aumento del desempleo y en el largo plazo del casi estancamiento de la economía. También es responsable de la creciente desestabilización de los mercados financieros” (Parguez, 2013, pág. 158)

En el presente trabajo de investigación, se considera que el gasto público funge como motor de la política social, la seguridad social y de la política económica, por lo que, a pesar de su incremento en el primer y segundo ámbito, esto no ha sido suficiente para hacerle frente a la exclusión de la seguridad social contributiva.

Para la Administración Pública resulta de relevancia conocer las causas y consecuencias que motivan los problemas y el malestar social, pues esto siempre será el primer paso en la dirección de una propuesta que cambie sus órganos y organismos, sienten las bases de la planeación nacional, la presupuestación y la modificación y aplicación del marco normativo en que se mueve.

En este sentido, en la presente investigación es posible observar a la Administración Pública en acción, a través de sus organismos, el marco normativo por el que se rige, así como el uso que le da a sus recursos humanos, materiales y especialmente monetarios, estos últimos desde dos sentidos: el primero mediante la definición de su política fiscal y el segundo, aquél que le asigna a sus políticas de desarrollo social, por ejemplo.

Por tanto, la presente investigación se desarrollará a través de la siguiente pregunta:

¿Cuál es la relación existente entre el incremento de los niveles de carencia por acceso a la seguridad social contributiva y las políticas de austeridad implementadas desde 1980 a 2019?

La cual, de forma secundaria motiva los siguientes cuestionamientos:

¿Cuál ha sido la evolución de la política social en México y del derecho a la seguridad social?

¿Cuál ha sido la evolución del gasto público en política social y seguridad social en México?

¿De qué manera influyen las políticas de austeridad en la economía y en el sistema de seguridad social (cantidad de asegurados y sistema de pensiones)?

De ahí que se desprende la siguiente hipótesis:

Las políticas de austeridad han constreñido la economía coadyuvando al crecimiento de la economía informal, impidiendo así el incremento de asegurados en el esquema de seguridad social contributiva lo que, en segunda instancia ha impactado en el sistema de pensiones.

A partir de los elementos antes señalados, la presente investigación tiene por objetivo principal analizar la política social en materia de seguridad social a la luz de las políticas de austeridad y la reforma al sistema de pensiones de 1995.

Los objetivos secundarios que persigue el presente trabajo de investigación están orientados a:

- Analizar la política de seguridad social para conocer las instituciones que la proveen, sus funciones y los servicios que prestan.
- Conocer el surgimiento de la seguridad social en el mundo y su relación con los derechos humanos.
- Comprender la forma en que las políticas de austeridad impactan el grueso de la economía, así como la seguridad social, toda vez que éstas han reforzado la exclusión de individuos al sistema.
- Analizar el estado que guarda el sistema de pensiones a más de veinte años de su implementación y el nivel de seguridad que se le está otorgando a los trabajadores en este ámbito, como parte fundamental de la seguridad social.

Por consiguiente y con la finalidad de comprobar la hipótesis planteada y los objetivos establecidos, la presente investigación se realizará a partir de un método cualitativo – teórico basado en el análisis de hechos históricos y apoyada por estadísticas, esto con una visión heterodoxa de la economía que busca resaltar la importancia del gasto público.

De este modo la presente investigación se estructura en cuatro capítulos, el Capítulo I Derechos humanos, política social y seguridad social: bases conceptuales e históricas, se enfoca en sentar las bases del origen de la política social, así como de la seguridad social a la luz de los derechos humanos y en específico de su segunda generación, donde los derechos económicos, sociales y culturales, engloban los elementos que atiende la política social y en específico la seguridad social.

En este sentido, se revisan los conceptos de política social y seguridad social. En esta línea se mostrará a través de un recorrido histórico la trayectoria de la política social. Además se

retomarán las características más relevantes de Instituto Mexicano del Seguro Social, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los elementos más relevantes de los planes nacionales de desarrollo. Ello con la intención de introducir algunos elementos de relevancia del IMSS, Instituto sobre el cual se desarrollará el análisis de los capítulos III y IV.

El Capítulo II: Gasto público como motor de la política social vs políticas de austeridad en México, se concentra en la relevancia del gasto público como motor de las acciones de gobierno, así como la trayectoria de las políticas de austeridad y su implementación en seis sexenios de diversos gobiernos en México.

En el Capítulo III: Empleo en México y asegurados: implicaciones de las políticas de austeridad en la carencia por acceso a la seguridad social, se realizará un somero análisis sobre la Población Económicamente Activa (PEA) y las condiciones laborales de los trabajadores, así como el sector informal de la economía, para en un segundo momento, mostrar cuántos asegurados cubre el IMSS.

Posteriormente, se realizará un análisis para conocer el impacto de las políticas de austeridad en el empleo y la forma en que éstas han generado las condiciones perfectas para el crecimiento de la informalidad en el país, así como para el abandono de las políticas de desarrollo económico y crecimiento, situación que no permite un incremento en la población que se afilia al IMSS.

Y finalmente, en el Capítulo IV Reforma al sistema de pensiones mexicano, se retomarán las principales características de los sistemas de pensiones de reparto y de capitalización individual, a partir de las cuales se señalarán algunas de las motivaciones para la realización de la reforma al sistema de pensiones mexicano en 1995.

En un segundo momento, se retomarán algunas implicaciones que trajo consigo dicha reforma, la cual fue apadrinada y potenciada por las políticas de austeridad adoptadas y se finalizará con un análisis del sistema de pensiones mexicano a más de veinte años de la reforma.

Capítulo I: Derechos humanos, política social y seguridad social: bases conceptuales e históricas.

Introducción

Los derechos humanos se han conseguido a partir de cruentas luchas sociales que provocaron la represión y muerte de miles de personas alrededor del mundo, sus principios (progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad) marcan la pauta para que sean respetados, incorporados en el marco legal de cada país y garantizados para todas las personas.

Así, a lo largo de la historia y del desarrollo de las necesidades humanas y a la par del cambio en las relaciones económicas, sociales y culturales de las naciones, se han exigido derechos que bien pueden ser incorporados en tres generaciones: la primera generación, abarcó los derechos civiles y políticos, la segunda los derechos económicos, sociales y culturales, mientras que la tercera los derechos de los pueblos o de solidaridad, de forma conjunta, estas tres generaciones constituyen los Derechos Humanos. En la segunda de estas se enmarca la política social, la cual nace de la necesidad de *fortalecer el nivel de vida de la población*.

La política social, entendida como una serie de políticas a manos del Estado comprende acciones en materia de salud, educación, vivienda, medio ambiente, alimentación y seguridad social, por mencionar algunos. Así, la seguridad social como pieza clave del bienestar de la población ha formado parte de la agenda de los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Sin embargo, a lo largo de los años se ha configurado como un privilegio para aquellas personas que laboran en el sector formal de la economía, excluyendo con ello a gran parte de la población mexicana. Así pues, este primer capítulo tiene como objetivo establecer una serie de conceptos de relevancia que sientan las bases del análisis del presente trabajo de investigación, iniciando por la definición de Administración Pública en el apartado 1.1 y de derechos humanos y de forma concreta de los derechos económicos, sociales y culturales, presentado en el apartado 1.2 *Los derechos económicos, sociales y culturales*, para aterrizar hacia el concepto de *Derecho a la seguridad social*, revisado en el apartado 1.3. Y con ello establecer el concepto de *Política social y la trayectoria de la seguridad social*, en el apartado 1.4.

En el apartado 1.5 sentaremos las bases de la seguridad social como concepto y en el 1.6 La configuración de la seguridad social en México, para con ello adentrarnos en el punto 1.7 Características de los Institutos de Seguridad Social en México, los cuales han sido parte fundamental de las acciones establecidas en la planeación sexenal de cada gobierno, que como instrumento fundamental de la Administración Pública, se retoma en el apartado 1.7

Planes nacionales de desarrollo 1983 – 2006: Las bases de la política de seguridad social, para cerrar este capítulo con conclusiones finales.

1.1 La seguridad social a través de la Administración Pública

Entre la amplia gama de definiciones que pretenden explicar qué es y qué hace la Administración Pública, encontramos que puede ser vista como arte, una profesión o bien, una ciencia en desarrollo; para los romanos la Administración Pública se componía etimológicamente por “la *administratio*, voz compuesta de *ad* (a, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar) era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra constituye la voz *ministrare*, derivada del sustantivo *minister* y que se refiere a la persona que aporta el servicio” (López Álvarez, 1955, pág. 15 en Omar Guerrero 1982)

A pesar de las diferentes perspectivas, según Omar Guerrero (1989), todas las definiciones coinciden en comprender la Administración Pública como *el Estado en acción*, cuyo objeto de estudio desde una perspectiva científica es la actividad del Estado. Así pues, dicha actividad busca la satisfacción de necesidades sociales. De Acuerdo a Lorenzo Von Stein “el Estado se explica a partir de la comunidad de individuos debido a que constituye un elemento de ellos mismos determinado por la esencia de la personalidad individual” (2016, pág. 90) por lo que está constantemente influido por sus decisiones e intereses.

En este sentido para Von Stein “la administración desde un concepto general es el ámbito de la vida orgánica del Estado en el que su voluntad se realiza mediante el acto de los órganos destinados para este fin, así como dentro de los elementos naturales y personales de la vida del propio Estado” (2016, pág. 93) y se divide en administración interna y externa, la primera, cabe destacar se compone de tres relaciones que vinculan a la administración con la vida personal, económica y social. De tal forma que tanto la Administración como el Estado orgánico tienen como propósito fundamental “trabaja a favor del más alto desarrollo de cada individuo” (Von Stein, 2016, pág. 187)

Para Bonnin por otra parte, la Administración es una consecuencia de la asociación de los individuos que deviene de la sociabilidad inherente a la especie humana (2004, pág. 105), de esta forma establece sus cuatro principios, a saber: Que la administración nació con la asociación o comunidad; que la conservación de esta es el principio de la administración, que la administración es el gobierno de la comunidad; que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general. (2004, pág. 175)

De esta forma la ciudadanía se encuentra supeditada a la acción de la administración en cada aspecto de su vida, así “todo lo que atañe a la seguridad individual y común, la prosperidad pública, como las personas los impuestos, los reclutamientos militares, la agricultura, la industria, el comercio, la población, los auxilios y obras públicas, las prisiones, los hospitales, la salubridad, la salud, la Policía, hasta los descansos, son de su competencia. De su administración nacerán las razones que harán amar a los ciudadanos el gobierno bajo el que viven” (Bonnin, 2004, pág. 183)

En este orden de ideas para Ferraris “las necesidades sociales de los individuos son económicas, físicas e intelectuales. Las primeras se satisfacen con la riqueza, o sea, con los bienes externos materiales y los segundos con los bienes personales o físicos (libre circulación, matrimonio, salud, habitación, etc.); los últimos con los bienes intelectuales (ciencias, letras, artes, etc.).” (2017, pág. 15)

Cabe destacar que para Ferraris (2017) la Administración Pública se encuentra basada en la intervención del Estado, la cual podía llevarse a cabo a través de la ley o bien, a través de sus órganos. Dicha intervención se realiza en dos grandes ámbitos, a saber: el interno y el externo.

La intervención y acción del estado a través de la ley es compatible con la modernidad, la cual se ha caracterizado como señala Omar Guerrero (1989) por desarrollarse en un Estado de Derecho, donde la Constitución, las leyes y los tratados a los que se suma un país, son el eje rector de sus acciones, de tal forma que en la materia que nos ocupa en la presente investigación, es decir, la seguridad social, el actuar de la Administración Pública resulta no solo de relevancia, sino como la ejecutora de las ideas que caracterizan a un Estado en determinado tiempo, ello a través de un marco normativo guiado por el respeto a los Derechos Humanos, y puesto en acción por los organismos gubernamentales que plasman el marco normativo en hechos, proveyendo de salud, pensiones, seguros, prestaciones y otros beneficios a los trabajadores.

En este sentido, a través de las políticas como la social es que la Administración Pública se redefine y encuentra un marco de actuación para la satisfacción de las necesidades sociales, como veremos la política social en México se ha visto permeada por las decisiones de política económica, así como política que han envuelto al país desde 1982 hasta la actualidad.

Así pues, no está por demás señalar que la Administración Pública como Bonnin la definió es una “potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas” (1834, pág. 37).

1.2 Los derechos económicos, sociales y culturales

Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) Los derechos humanos son inherentes a los individuos y buscan reafirmar la dignidad de estos frente al Estado, se encuentran asentados en las constituciones y normatividades supremas de cada país, así como en el derecho internacional e inmersos en la vida de la humanidad, sin embargo, a partir de movimientos de independencia, revoluciones y guerras mundiales, es que han sido exigidos por la sociedad.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas señala que “los derechos humanos son derechos inherentes a todas las personas. Definen las relaciones entre los individuos y las estructuras de poder, especialmente el Estado. Delimitan el poder del Estado y, al mismo tiempo, exigen que adopte medidas positivas que garanticen condiciones en las que todas las personas puedan disfrutar sus derechos humanos” (2016, pág. 19).

Así pues, el primero en hablar de generaciones de los derechos humanos según Sotillo (2015) fue Karel Vasak en el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo, dividiéndolos en tres: los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de los pueblos. Para efectos del presente trabajo destaca la segunda generación.

La segunda generación de derechos humanos, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales, surge a partir de la revolución industrial en los siglos XIX y XX, dichos derechos fueron plasmados por primera vez en la Constitución mexicana de 1917 y posteriormente en la de Weimar de 1919. Los derechos económicos, sociales y culturales, se encontraban impregnados de los pensamientos de Karl Marx y otros estudiosos de aquél tiempo, algunos ejemplos de estos derechos son: el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la alimentación, el derecho a la protección de la familia, el derecho a un nivel de vida adecuado que incluye tener acceso a comida, vestido y vivienda adecuados.

En este sentido, al Estado se le señala como el sujeto obligado que tiene que respetar, cumplir y proteger los derechos humanos y en particular, cuando de derechos sociales se trata, debe proveer de bienes y servicios a la ciudadanía, con la finalidad de que esta pueda cubrir progresivamente estos derechos, como lo señalan Kalin y Kunzii “el estado debe crear las condiciones jurídicas, institucionales y de procedimiento que los titulares de derechos necesitan para poder ejercer sus derechos y disfrutar de ellos” (2009, pág. 112). En dicha generación se enmarca la política social.

Cabe destacar que la seguridad social como derecho humano se encuentra estrechamente vinculada a la presente generación, este derecho se encuentra señalado en el artículo 9 del Pacto Interamericano de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), el cual indica que “los Estados partes [...] reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”

1.2.1 Derecho a la seguridad social

La seguridad social como derecho derivó de la lucha organizada de los trabajadores a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en aras de que el Estado reconociera la necesidad a la protección de su salud. Sin embargo, este desenlace tuvo su origen a partir del silo XVIII con el inicio de la industrialización en el mundo, donde los trabajadores comenzaban a preocuparse por sus condiciones laborales.

Esta lucha tuvo gran impacto, por lo que en Alemania en 1883 y 1889 se implementó el primer sistema de seguro social impulsado por el entonces canciller Otto von Bismarck. “En este periodo se establecieron diversos modelos de asistencia social que incluían cotizaciones y fondos gubernamentales y comenzó a utilizarse la expresión *seguridad social* [letras

cursivas no pertenecen al texto original] para denotar la protección que estaba gestándose en diversos países” (García, 2014, pág. 86)

La lucha por estos derechos se extendió hasta el siglo XX, donde, a la par de la conquista de los derechos económicos, sociales y culturales, se redefinió el papel del Estado en el ámbito. Las revoluciones que se suscitaron a inicios de dicho siglo (mexicana y rusa) obtuvieron entre otras cosas, la inclusión en sus constituciones el derecho a la seguridad social.

Es importante destacar el papel que jugó la Revolución Rusa, pues a partir de la contradicción que surgió entre el feudalismo y capitalismo que se presentaban en el país y luego de la Primera Guerra Mundial y con ello la abdicación al trono del Zar Nicolás II surge la primera República en el país la cual a través de tres constituciones desde 1918, añadió derechos fundamentales de los seres humanos como el derecho al trabajo, el derecho al descanso y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres².

Luego de la Segunda Guerra Mundial, diversos países a lo largo del mundo comenzaron a adoptar medidas en la materia, así como leyes que protegieran a la ciudadanía. Sin embargo, en la década de los setenta y luego del abandono del estado benefactor, la seguridad social se adaptó a un enfoque de libertad económica, donde en su ausencia los individuos estarían sujetos a las decisiones del estado. Dicho enfoque permanece hasta nuestros días y ha dado lugar a sistemas de seguridad social privados y proyectos de reforma compatibles con el libre mercado.

En México, el derecho de seguridad social quedó plasmado desde inicios del siglo XX en legislaciones de entidades federativas como el Estado de México. Sin embargo, la reforma constitucional de 1929 abrió paso a la creación del seguro social. Así pues, fue en el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) donde la normatividad en la materia comienza a tomar relevancia.

Dicho proyecto fue continuado por su sucesor, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), quien se propuso la creación de la primera Ley del Seguro Social, la cual fue aprobada

² De acuerdo a Abámova (2017, pág. 540) “El capítulo X de la Constitución [rusa de 1936] se dedicó a los derechos y deberes del hombre. El primer derecho fue el derecho al trabajo; es decir, el derecho a un empleo remunerado garantizado, conforme a la cantidad y la calidad de la labor. Gracias a la organización socialista de economía nacional, se garantizaba la eliminación de posibles crisis económicas y de desempleo. El derecho al descanso se aseguraba con adoptar la jornada laboral de ocho horas y su reducción hasta siete o seis horas para trabajos en difíciles condiciones y hasta cuatro horas para trabajos en condiciones extremadamente difíciles; con introducir vacaciones anuales pagadas, dar la posibilidad a los trabajadores de descansar gratis en los sanatorios, casas de descanso y clubs. Los ciudadanos de la URSS tenían el derecho a la educación. A la mujer soviética se le otorgaban derechos iguales a los del hombre en todos los ámbitos de la vida social. La igualdad de derechos de los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad y raza, se hizo una ley irrevocable. A todos los ciudadanos se les atribuía el derecho a profesar libremente su religión y a hacer propaganda antirreligiosa. También se garantizaban la libertad de expresión, de prensa; la libertad de reunirse en asambleas pacíficas, de marchas callejeras y manifestaciones. A los ciudadanos de la URSS se les garantizaba la incolumidad personal. Nadie podía ser arrestado sin ordenamiento judicial o la venia del fiscal. La inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia también estaba bajo la protección de la ley”

por el Congreso de la Unión en 1942, sin embargo, fue hasta 1945 que se establece de forma concreta el Seguro Social.

La seguridad social además de ser concebida como un derecho para aquellos individuos que laboran, ha sido plasmada como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual, establece que:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Desde 1917 y hasta la actualidad, el artículo 123, fracción XXIX, señala la organización del seguro social, cabe destacar que este ha evolucionado de diversas formas, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Reformas al artículo 123, fracción XXIX.

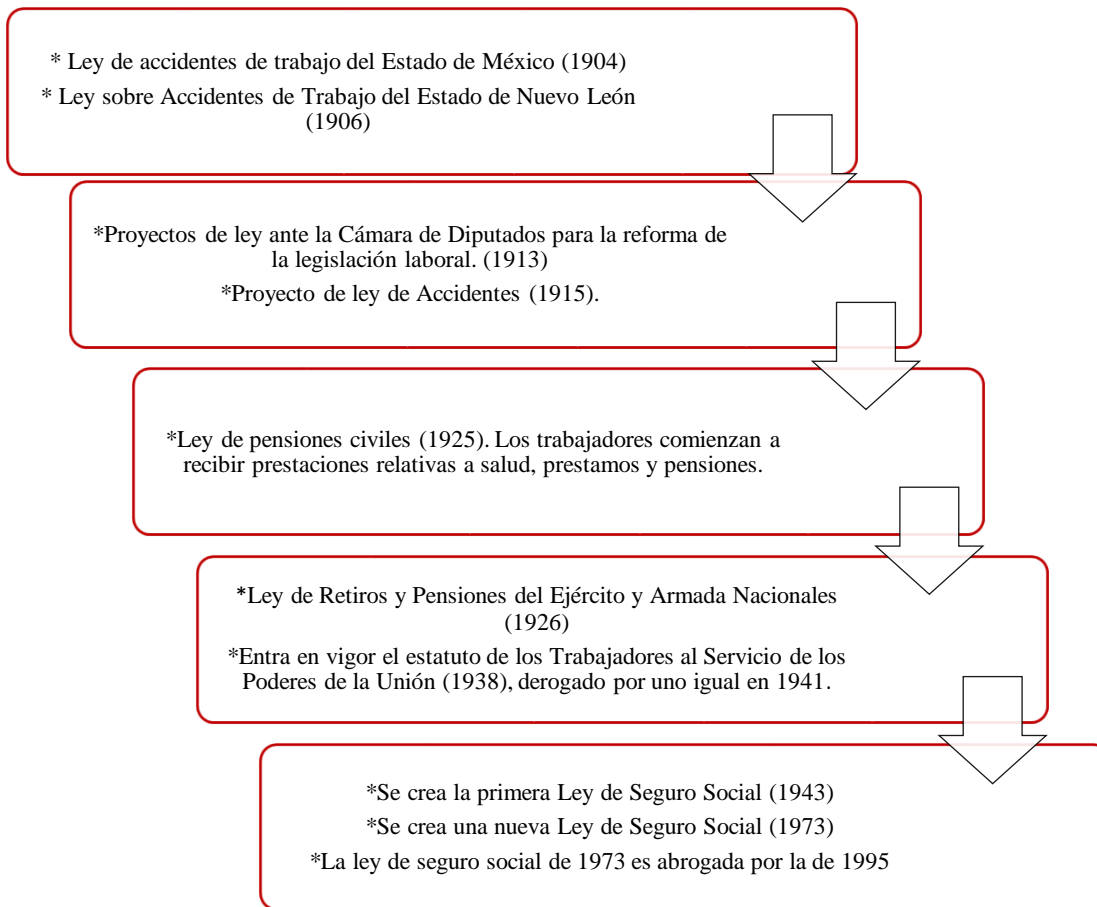
Año de reforma	Texto constitucional
1917	“Se considera de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros confines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”.
1929	“Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.
1974	“Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, 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 familias”.

Fuente: elaboración propia con información de Cámara de Diputados (2019) Reformas constitucionales por artículo. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [Fecha de consulta: 21/02/2019]

Con estos antecedentes la primera Ley en la materia se publicó el 19 de enero de 1943 con Manuel Ávila Camacho como presidente, e indicaba que el seguro social era un servicio público nacional, el cual sería administrado y organizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo, esta fue sustituida por una posterior, publicada el 12 de marzo de 1973 y abrogada por una nueva Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de diciembre de 1995.

En el siguiente cuadro es posible observar los antecedentes legales de la Ley de 1995.

Esquema 1: Antecedentes legales de la Ley de Seguridad Social



Fuente: elaboración propia con información de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). Seguridad Social. Disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop/ [Fecha de consulta: 15/02/2019]

La ley de 1995 en el artículo 2, indica 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 necesarios 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”.

Uno de los elementos que motivaron en mayor medida la reforma a la seguridad social en 1995 en México con Ernesto Zedillo fueron los desequilibrios financieros que esta podría generar a partir del incremento del número de pensionados en relación con el número de trabajadores en activo, haciendo evidente que el sistema de pensiones sería deficitario e insostenible.

Esta reforma cambió el sistema de pensiones basado en el modelo de reparto a uno de capitalización individual. Así pues, la ley del Seguro Social indica los entes encargados de garantizar este derecho y señala que el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social. Sobre dicha reforma se abundara en el capítulo 4 de la presente investigación.

Así pues, a lo largo de los años se ha logrado consolidar a la seguridad social como un derecho para el cuidado de la salud y de forma específica como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado para el fortalecimiento de la dignidad de las personas y el correcto desarrollo de sus actividades.

En este sentido, es fundamental conocer de dónde parte la seguridad social como política de acción para el gobierno, por lo que resulta importante comprender el concepto de la política social, de donde deriva, así como su historia.

1.3 Política social: concepto y trayectoria

La Administración Pública como consecuencia de la organización de la comunidad tiene como fin último proveer a la ciudadanía de aquello que por sí misma no puede obtener, en este sentido, la política social permite coadyuvar a este fin.

De acuerdo a María del Carmen Pardo “la política social podría definirse como <<la administración pública de los servicios de bienestar>>, sin que la definición incluya ningún tipo de limitante, la política social debiera ser servicios que beneficiaran a la población que tiene las mayores carencias. (...). <<Puede decirse que el móvil de la política social consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad unos niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades>>. En la definición de la política social están presentes aquellos actos que directa o indirectamente se identifican como acciones de gobierno, producto de una gran variedad de razones para satisfacer un rango de necesidades materiales y sociales, que el mercado no satisface o no puede satisfacer para sectores numéricamente importantes de la población” (1998, pág. 3).

La política social desde la Administración Pública mexicana se ha visto sujeta a intereses y desorganización, desde esta perspectiva es posible observar la importancia de una administración que conozca sus atribuciones, así como de planeación en materia de políticas públicas. En este sentido, la política social se desarrolló en una Administración que carecía de los objetivos o bien, el fin último de la política social y de la propia Administración Pública como fue descrita por Von Stein y Bonnin.

Las constantes crisis económicas han demostrado que la política social no fue diseñada para subsanar los desequilibrios económicos que éstas traen consigo, de esta forma “A partir del momento en el que se establece la diferencia entre una acción de caridad –imputable sólo a la conciencia individual- y la responsabilidad social del Estado ante los más desfavorecidos, la preocupación rectora fue la de atender para evitar ante todo conflictos sociales y políticos. Esta característica estará presente en el largo y difícil camino de la construcción de las

políticas sociales. De la reforma a la revolución, la consigna fue quitarle la estafeta a la Iglesia para evidenciar su desinterés por los pobres, pero sin que el gobierno aceptara asumir de manera explícita el compromiso vacante” (Pardo López, 1998, pág. 88)

La política social también puede ser entendida como “aquella política referida a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia social y servicios sociales” (Montagut, 2000, pág. 20). O bien, como señala Franciso Moyado es “un conjunto de programas institucionales que desarrolla el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo” (1996, pág. 132)

En el contexto en el que se desarrollan las primeras políticas sociales estas se encuentran permeadas por los derechos de la ciudadanía, la igualdad y los derechos humanos. Estos elementos se verían enfatizados a partir del Estado Benefactor del siglo XX.

La seguridad social, como se señaló es un elemento medular de la política social, y funge como un elemento esencial para la vida de las personas ya que permite hacerle frente a diversas contingencias que podrían dejar desprotegido al trabajador y/o a los individuos que dependen de él.

1.3.1 Trayectoria de la política social en México

Como lo señala Uribe “la institucionalización de los sistemas de protección social en [América Latina] se remonta a los años cuarenta. Durante el periodo en que la CEPAL, con Raúl Prebisch a la cabeza, promovió estrategias de desarrollo común que aunque tomaron algunos de los postulados keynesianos, enfatizaron en las particularidades y necesidades del contexto” (2011, pág. 42)

De acuerdo a Uribe (2011) en México la política social se comenzó a instrumentar a partir de la revolución, donde de acuerdo a lo señalado en los artículos 3, 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realizaron diversas acciones en la materia, pues desde entonces cada presidente siguiendo determinadas líneas de acción puso en marcha las políticas que le parecieron pertinentes.

Fue Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) quien sentó las bases para la política social enfocada en sectores como educación y salud, además veló por los derechos de los trabajadores y los campesinos, de tal forma que el entonces Departamento de Salubridad y Asistencia se constituyó en una Secretaría de Estado, según el autor antes mencionado.

Así pues, entre 1940 y 1950, diversos países (entre ellos México), instauraron institutos generales de seguridad social, caracterizados al igual que otros países latinoamericanos por la atención a grupos acomodados de la sociedad, no así a los más vulnerables. Así, comenzaron a crearse instituciones destinadas a la protección social que únicamente atendían

a los trabajadores asalariados. Dicha modalidad de atención no se gestó en esos años, pues como señala Ibarra:

“Desde 1917, se establecieron derechos sociales de carácter constitucional que sintetizan reivindicaciones revolucionarias y que regulan una serie de obligaciones del sector empresarial privado y del Estado. Después, la organización corporativa obrera y empresarial, sea por los imperativos de legitimación política, la confluencia de intereses del proteccionismo y las necesidades de un régimen presidencialista fuerte, llevan a concentrar los beneficios de las políticas sociales y desarrollistas en sectores privilegiados, corporativistas de la población, como atestiguan la creación y los accesos a instituciones como el Seguro Social, el Sistema de pensiones o el Régimen de servicios de la vivienda” (2007, pág. 19)

En México el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) instrumentó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mientras que Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958) constituyó el Centro Médico Nacional y durante la administración de Adolfo López Mateos (1958- 1964) se fundó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Con el inicio de los años 80, la crisis que comenzaba a gestarse en años anteriores toma dimensiones de relevancia, por lo que en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se da un importante recorte al gasto gubernamental, de acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003) en 1982 el gasto público representó alrededor del 44.2% del Producto Interno Bruto y disminuyó hasta el 36.7% en 1985, para 1991 significó el 24%. Fue a partir del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) de 1982 que la política social cambia completamente de enfoque, pues esta comienza a responder a criterios de eficiencia y racionalidad económica. “En este contexto de reducción del sistema de protección social, los programas orientados a reducir la pobreza rural fueron los más afectados; de éstos sólo se conservaron los programas de salud del IMSS y de distribución de alimentos de la Conasupo” (Ordóñez, 2002, en (Uribe Gómez, 2011, pág. 134). No obstante las transformaciones antes señaladas, en este periodo se reformó el Artículo 4º Constitucional para establecer el derecho a la protección de la salud y una vivienda digna.

En estas circunstancias el gobierno de De la Madrid no tuvo una política social agresiva contra la marginación y pobreza, sin embargo en su sexenio destacó la reforma constitucional que realizó para garantizar el derecho a la salud. En gran medida las políticas instrumentadas por este presidente fueron encaminadas a la promoción del empleo, lo cual se vio reflejado en programas como el Probecat, el cual disminuyó de forma exitosa el tiempo de desempleo entre los participantes y la percepción de un salario mayor a su reincorporación al trabajo.

Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se colocó sobre la mesa el tema de la pobreza y la marginación por lo que su sexenio marcó un precedente en el tema de política social, así se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual quedó establecido desde su

Plan Nacional de Desarrollo (PND). Como lo señala Ordóñez “en el transcurso de este sexenio [...] las políticas sociales recibieron un financiamiento importante que les permitió recuperar en 1993 el nivel de gasto que tenían en 1981 y alcanzar en 1994 un máximo histórico de 10.3% del PIB” (2002, en Uribe: 146).

Cabe destacar que el incremento de gasto en materia de política social no ha sido determinante para hacer frente a los desequilibrios sociales que han traído consigo los cambios económicos. La austeridad como una política autoimpuesta de recorte de gasto público desde los años ochenta afectó en mayor medida las funciones productivas como se verá en el capítulo II, asimismo en los años subsecuentes impactó en áreas como turismo, ecología, comunicaciones y transportes e infraestructura pública.

Para la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) desapareció Pronasol y se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1997, esto a partir de que el ejecutivo federal se fijó el objetivo de crear políticas no clientelares, velando porque estas se cimentaran en criterios objetivos de selección. Con el Progresá “la responsabilidad de la protección de los riesgos sociales se pone en los individuos y las familias (especialmente en las mujeres), y el Estado por su parte se concibe básicamente como un facilitador que proporciona recursos para que los más pobres puedan constituirse como sujetos productivos responsables de su bienestar” (Uribe Gómez, 2011, pág. 58)

En materia de política social el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se caracterizó por utilizar aquellas acciones que habían tenido éxito en el pasado, por ejemplo el programa Progresá cambia su nombre a Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades), el cual priorizó a las familias de escasos recursos del medio rural. Y sentó las bases del Seguro Popular, el cual pretendió dar cobertura total a la población en materia de salud. Además se rescataron programas como el de abasto de leche Liconsa, con miras a este objetivo, se creó el programa ‘oportunidades, y “hábitat” además, se reformó la Ley General de Salud. Dichas políticas se continuarían en el sexenio de Felipe Calderón.

Por otra parte, ya en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), las reformas estructurales implementadas, entre ellas la educativa, buscaron transformar este importante ámbito. De su sexenio destacó la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) y de nueva cuenta, la transformación del entonces programa Oportunidades en Próspera (Programa de Inclusión Social). Así como el énfasis en su Plan Nacional de Desarrollo, por incrementar la cobertura en seguridad social.

Para finalizar este apartado, a continuación se presenta un cuadro que engloba en tres etapas la historia de la política social, las cuales coinciden con los modelos económicos implementados.

Cuadro 2: México Evolución de la política económica y de la política social 1910-2014

Fase	Modelo económico: Política económica	Marco general de la política social	Programas sociales: institucionalización y principales programas sociales
Primera (1910/1917-1940)	Agrario-Exportador/Posrevolucionario	Constitucional: se buscó el cumplimiento, por parte del Estado, de los derechos sociales emanados de la Constitución Política de 1917, principalmente los artículos 3°,4°,6°,27 y 123.	Satisfacción de las demandas sociales derivadas de la Revolución mexicana: derecho a la educación, salud, vivienda, composición pluricultural, organización y desarrollo de la familia, satisfacción de necesidades elementales, información garantizada por el Estado, trabajo digno, disfrute del agua y recursos del subsuelo.
Segunda (1940 - 1980)	Modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (keynesiana)	Estado de Bienestar: universalista e institucional redistributivo, cuyo objetivo fue coadyuvar al bienestar social y reducir las desigualdades sociales	Instituciones y programas sociales universales y redistributivos: enfocados a la atención de diferentes problemáticas sectoriales en materia de educación, salud, salubridad y asistencia pública, vivienda, seguridad social y servicios sociales, consumo de productos de la Canasta Básica Alimentaria, inversión pública en desarrollo rural, marginación y desigualdad social, soberanía alimentaria. Las principales instituciones y programas sociales edificados durante el periodo, orientados a atender dichas problemáticas, principalmente mediante la redistribución, fueron: Instituto Mexicano del Seguro Social (1943-a la fecha), Secretaría de Salubridad y Asistencia (1943), Instituto Nacional de la Vivienda (1954), Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores (1959), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1962-1999), Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural (1973-1983), Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas (1977-1983), Programa Nacional Alimentario (1983).
Tercera	Modelo de economía Abierta	Estado mínimo: focalización y	Implementación de programas de combate a la pobreza y desarrollo regional: orientados al abatimiento de la pobreza en

(1980 - a la fecha)

racionalización de recursos públicos destinados a la asistencia social, cuyo objetivo es la lucha contra la pobreza, la reducción de la marginación y la desigualdad social

zonas rurales marginadas, mejoramiento de las condiciones de vida de la población y elevación de los niveles mínimos de bienestar, promoción de acciones intersectoriales en materia de educación, salud y alimentación bajo un enfoque regional, incorporación al mercado de trabajo, transferencias monetarias a población en situación de pobreza extrema a través de la focalización, ampliación de la cobertura hacia localidades semi-urbanas y urbanas, mejoramiento del ingreso. Los principales programas fueron el Programa Nacional de Solidaridad (1988/89-1997), Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (1997-2002), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2014), Programa Prospera (2014 a la fecha).

Fuente: Torres, F. y Rojas, A. (2015) Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos. Revista problemas del desarrollo 182, (46), 41

1.4 Seguridad social como concepto

La seguridad social es definida por Macías, Moreno, Milanés, Martínez y Hazas como “un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio” (1993, pág. 1)

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo entiende como seguridad social, la que “puede interpretarse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”. (Solís & Villagómez, 1999, pág. 17)

Así pues, esta última definición nos muestra una serie de elementos que motivan la existencia e importancia de la seguridad social ya que pretende subsanar parte de aquellas causas que podrían generar incertidumbre e inseguridad en la vida de un individuo y su familia. En este sentido Solís y Villagómez (1999, pág. 15 y 16) enlista algunas de forma específica, a saber:

- Muerte prematura: que implica dejar a los dependientes en condiciones financieras restringidas al perder la fuente de sustento o hacer frente a deudas contraídas por el difunto.
- Vejez: que puede conducir a una pérdida de ingreso total o parcial en relación con las entradas recibidas durante la vida activa laboral.
- Invalidez: como consecuencia de accidentes o enfermedades que pueden conducir a la pérdida temporal o permanente del empleo, y en consecuencia del ingreso proveniente de éste.
- Salud deficiente: que da origen a enfermedades o padecimientos cuyo tratamiento es muy costoso y prolongado e implica la necesidad de enfrentar gastos adicionales onerosos; otro tipo de gastos adicionales, aunque no se derivan de salud deficiente, son los asociados a la maternidad.
- Desempleo: ya sea temporal debido a fluctuaciones económicas o permanentes debido a cambios económicos estructurales; en ambos casos se enfrenta una pérdida total o parcial de ingresos.
- Salarios por debajo de un nivel de referencia, considerado como mínimo para adquirir una canasta básica de bienes y servicios para el trabajador y su familia.
- Inflación: que afecta el poder adquisitivo del ingreso de un individuo.
- Desastres naturales: que conducen a la pérdida de vidas humanas y materiales, provocando a su vez pérdidas de ingreso o gastos adicionales.

- Factores personales: como alcoholismo, drogadicción, violencia doméstica, juegos de apuestas o divorcio. En todos los casos existen pérdidas de ingresos o de las fuentes generadoras de éste.

Algunas características de la seguridad social son: su establecimiento en la legislación de un país; que se encuentra a cargo del gobierno; el financiamiento del mismo se da por parte del trabajador, el patrón y el estado, y que comúnmente los beneficios se extienden a toda la familia del trabajador

Se reconoce la existencia de dos modelos de seguridad social: el universal, el cual considera que la ciudadanía debe tener acceso sin restricciones a los servicios sociales, los cuales se deben financiar vía impuestos, y el ocupacional, en el cual, los servicios se otorgan de acuerdo a las contribuciones que cada individuo realiza. Cabe destacar que en México prepondera un modelo basado en las contribuciones.

1.5 Seguridad social: su configuración en México.

Como ya se había señalado anteriormente, la seguridad social en México nació legalmente en la Constitución de 1917, sin embargo, sus antecedentes se pueden rastrear desde el establecimiento del Consejo Superior de Salubridad, establecido por Porfirio Díaz, posteriormente con el movimiento revolucionario y los problemas de salud acaecidos por el mismo se creó el Consejo de Salubridad General para luego constituir el Departamento de Salubridad.

Años más tarde en el contexto de la Gran Depresión y la creciente participación del Estado en el ámbito público, se crearon los Servicios Coordinados de Salud Pública. Durante la gestión de Cárdenas se pusieron en marcha servicios curativos a gran escala que coordinaron las acciones de los tres órdenes de gobierno.

Con la finalidad de apoyar la creciente industrialización del país se creó el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en 1943 para los trabajadores y sus familiares directos, esta institución nació con apoyo gubernamental y contribuciones tripartitas, ofreciendo servicios integrales; su cobertura incrementó rápidamente desde su creación por lo que para 1960 contó con más de tres millones de asegurados. Mientras que la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) creada a la par del IMSS en 1943, atendió a 23 millones de personas en la década de los 60.

Sin embargo, la carente estrategia en el ámbito de salud y de una política rectora dio origen a la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Para 1970 era evidente la creciente desigualdad de acceso a servicios de salud entre quienes eran asegurados y quienes no, por lo que, en 1973 por orden del ejecutivo federal se creó el programa IMSS-Conasupo, el cual intentó extender la seguridad social a sectores en desventaja.

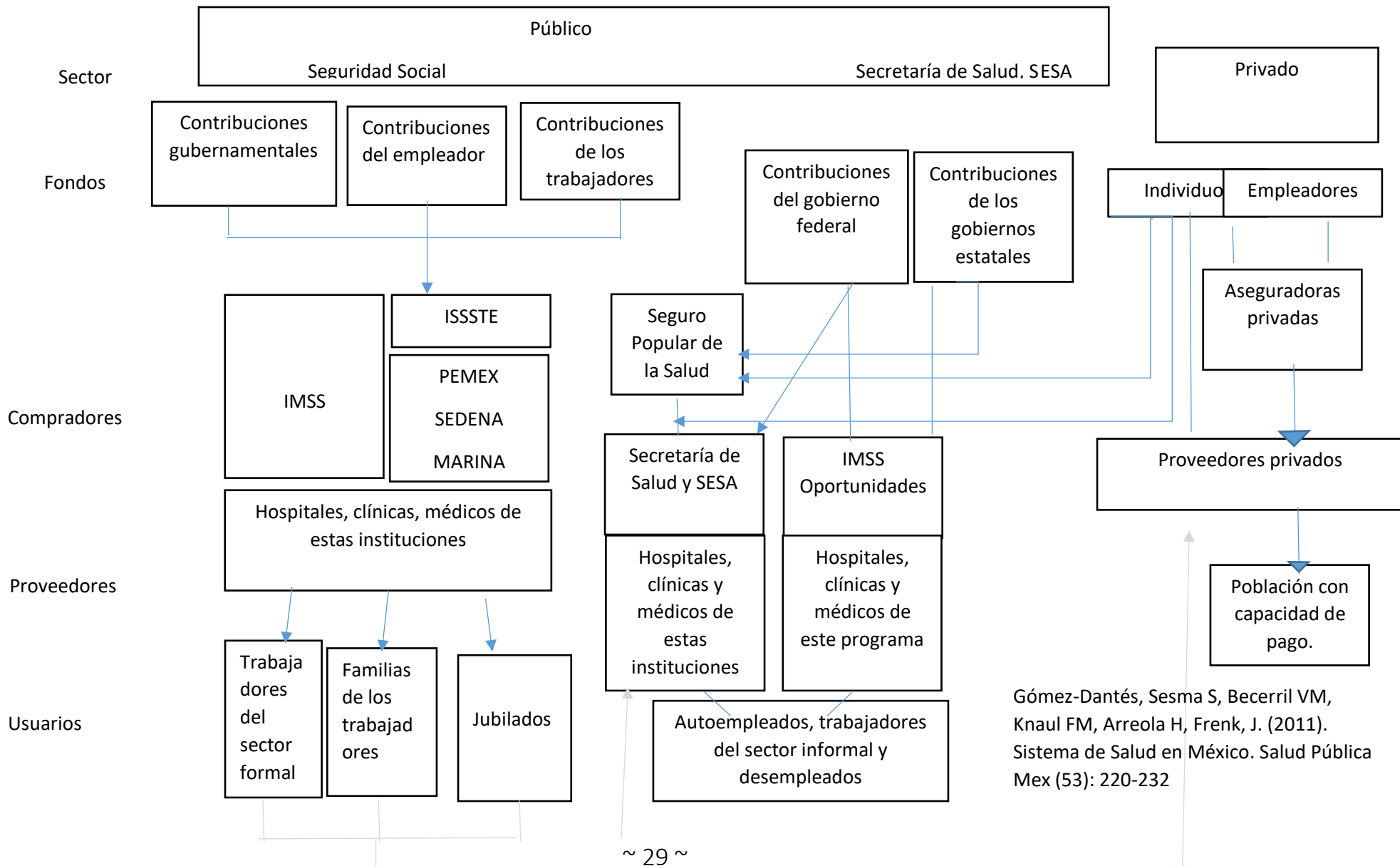
IMSS-Coplamar también fue un esfuerzo que se realizó en aras de incrementar la cobertura para la población en servicios de salud, aún tras su disolución en 1989, persistieron sus bases, las cuales se reintegraron en el programa IMSS-Solidaridad.

Así pues, actualmente el esquema de salud en México está configurado como se observa en el siguiente esquema en el que se incluye al sistema de Seguridad Social y el cual está compuesto según Gómez-Dantes y otros (2011, pág. 221) por dos sectores, a saber:

“El sector público comprende a las instituciones de seguridad social [Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y otros], que prestan servicios a los trabajadores del sector formal de la economía, y a las instituciones que protegen o prestan servicios a la población sin seguridad social, dentro de las que se incluyen el Seguro Popular de Salud (SPS), la Secretaría de Salud (SSa), los Servicios Estatales de Salud (SESA) y el Programa IMSS-Oportunidades (IMSS-O).

El sector privado presta servicios a la población con capacidad de pago. El financiamiento de las instituciones de seguridad social proviene de tres fuentes: contribuciones gubernamentales, contribuciones del empleador (que en el caso del ISSSTE, PEMEX, SEDENA y SEMAR es el mismo gobierno) y contribuciones de los empleados. Estas instituciones prestan sus servicios en sus propias instalaciones y con su propio personal. Tanto la SSa como los SESA se financian con recursos del gobierno federal y los gobiernos estatales, además de una pequeña contribución que pagan los usuarios al recibir la atención (cuotas de recuperación). La población de responsabilidad de la SSa y de los SESA se atiende en las instalaciones de estas instituciones, que cuentan con su propio personal. El SPS se financia con recursos del gobierno federal, los gobiernos estatales y cuotas familiares, y compra servicios de salud para sus afiliados a la SSa y a los SESA (y en algunas ocasiones a proveedores privados). Finalmente, el sector privado se financia con los pagos que hacen los usuarios al momento de recibir la atención y con las primas de los seguros médicos privados, y ofrece servicios en consultorios, clínicas y hospitales privados”

Sistema de Salud en México



Gómez-Dantés, Sesma S, Becerril VM, Knaul FM, Arreola H, Frenk, J. (2011). Sistema de Salud en México. Salud Pública Mex (53): 220-232

Cabe destacar que fue en 2005 cuando Vicente Fox anunció la intención de crear el Instituto de Protección Social, el cual pretendía ser el tercer pilar que junto con el IMSS y el ISSSTE, atendería la demanda por seguridad social. Dicha institución implicaría un sistema de financiamiento denominado Seguro Popular, un programa de vivienda y un sistema de ahorro para jubilaciones y pensiones, sin embargo, dicha propuesta no llegó a término en su totalidad, pero se conservó el llamado Seguro Popular.

De las acciones puestas en marcha en su sexenio destacó la importancia que se le dio a la prevención, lo que queda acentuado en la creación del Programa Integrado de Salud mejor conocido como PREVENIMSS, el cual inició en 2002 y continúa vigente; así como la creación del Sistema de Información de Medicina Familiar (SIMF), el cual pretendía emplear nuevas tecnologías para la prestación de servicios.

Así pues, como es posible observar, existen diversas instituciones de seguridad social en México, de las más relevantes es posible destacar al IMSS y el ISSSTE, por ello es necesario conocer las características de las mismas y su importancia para las familias mexicana

1.6 Características de los institutos de Seguridad Social en México

Como se ha observado, a lo largo de los años se han establecido diferentes acciones e institutos en materia de seguridad social, las cuales han coadyuvado a alcanzar los objetivos que los distintos gobiernos se han planteado en términos de la población a la que se le busca dar atención.

Esquema 2 Institutos públicos que proveen seguridad social en México



Fuente: elaboración propia con información de Gómez- Dantes y otros (2011).

Para efectos del siguiente aparato, abordaremos las características más relevantes del IMSS e ISSSTE.

- **Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**

El IMSS es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio; tiene la facultad de otorgar créditos a cargo de los sujetos obligados, así como de cobrarlos, por lo que también se le considera como un organismo fiscal autónomo³. Las leyes que lo rigen son: la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley del Seguro Social.

El artículo 251 de la Ley del Seguro Social señala sus facultades y atribuciones, de las cuales destacan las siguientes:

- Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros.
- Establecer unidades médicas, guarderías, infantiles, farmacias, velatorios, centros de capacitación, deportivos, culturales, vacacionales, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios.
- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aún sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud.
- Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales.
- Prestar servicios a quienes no sean sus derechohabientes, a título oneroso, a efecto de utilizar de manera eficiente su capacidad instalada y coadyuvar al financiamiento de su operación y mantenimiento, siempre que ello no represente menoscabo en la calidad y calidez del servicio que debe prestar a sus derechohabientes.

El sistema de aseguramiento del IMSS comprende el régimen obligatorio y el voluntario. Del régimen obligatorio son sujetos aquellas personas que de acuerdo a los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo prestan de forma permanente o eventual un servicio remunerado. En este régimen también quedan comprendidos los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que indique el Ejecutivo Federal a través de decreto.

Por otra parte, son sujetos del régimen voluntario los trabajadores independientes, trabajadores en industrias familiares, trabajadores no asalariados y los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios, entre otros.

El régimen obligatorio cuenta con cinco seguros, a saber:

³ Según lo referido por los artículos 287 y 288 de la Ley del Seguro Social.

Cuadro 3: Seguros del IMSS

Enfermedad y maternidad	Brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y su familia. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: ayuda para lactancia y subsidios por incapacidades temporales.
Riesgos de trabajo	Protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado
Invalidez y vida	Protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado por invalidez cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo mediante el otorgamiento de una pensión a él o sus beneficiarios.
Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	Es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante ahorra para su vejez, y por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Con la contratación de este seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica, y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la Ley.
Guarderías y prestaciones sociales	Otorga al asegurado y sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la Ley, y proporciona a los derechohabientes del Instituto y la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

Fuente: elaboración propia con información de IMSS. (2014) Conoce al IMSS. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/seguros-prestaciones>. [Fecha de consulta: 15/03/2019]

Además cuenta con pensiones, subsidios y ayudas, los cuales se pueden distribuir de la siguiente forma:

Cuadro 4: Pensiones, subsidios y ayudas

	Prestación económica que se paga como renta mensual para el asegurado o los beneficiarios del mismo cuando tiene lugar algún acontecimiento que indica la ley.
Pensiones	Pensiones: Incapacidad permanente, parcial o total. Invalidez Retiro Vejez Orfandad Ascendientes
Subsidios	Prestación económica que se otorga al asegurado inhabilitado para trabajar como consecuencia de una incapacidad temporal por riesgo de trabajo, enfermedad o accidente no profesional. Incluye aquellas que se otorgan a la asegurada durante los periodos pre y postnatal.
Ayudas	Gastos en caso de funeral o matrimonio

Fuente: elaboración propia con información de IMSS. (2014) Conoce al IMSS. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/seguros-prestaciones>. [Fecha de consulta: 15/03/2019]

En términos generales “los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo. El retiro puede darse por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. Los planes, generalmente también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera” (Solís Soberon, 2016, pág. 187)

Pérez de Arce (2015) destaca la existencia de diversas similitudes en los sistemas de jubilaciones y pensiones alrededor del mundo, entre ellos:

- La edad de jubilación se establece entre los 60 y 65 años
- Se tiene que prestar cierta cantidad de años de servicio para ser acreedor a una pensión.
- En ningún caso el monto de la pensión equivale al cien por ciento del sueldo.
- En todos los casos se recurre al descuento de cierto porcentaje del sueldo para la contribución de la pensión.

Cabe destacar que en los principales estados Europeos, se consideraba otorgarle un apoyo económico a los heridos y lesionados en servicio.

Así, las pensiones permiten enfrentar sin “zozobra la cercanía de la edad en que la decadencia de las fuerzas humanas exige vivir de las economías realizadas durante la época más pujante del trabajo” (Pérez de Arce, 2015, pág. 378)

Como en el caso de IMSS, se les otorgan pensiones a los trabajadores por diferentes conceptos como invalidez, retiro y vejez, por mencionar algunos. Esto hace evidente que la seguridad social es un sistema de elementos que buscan proteger desde diversas aristas la vida de las y los trabajadores, desde su salud física y mental, hasta el nacimiento de sus hijos, las enfermedades que adquieran derivadas del trabajo, la vejez y finalmente, la muerte.

En este tenor, resulta fundamental hablar del sistema de pensiones en México, pues al ocuparse de aquellos momentos en que los trabajadores deben retirarse del mercado laboral a causa de enfermedad, invalidez o vejez, se habla de un momento determinante en la calidad de vida de una persona y de quienes dependen de ella.

Hablar de la Seguridad Social en México como un derecho que únicamente busca velar por la salud de las personas, sería limitar e ignorar que es un sistema integral de elementos que pretenden otorgar diversos beneficios a los trabajadores, entre ellos las pensiones.

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Por su parte el ISSSTE es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de administrar los seguros, prestaciones, servicios, fondos de vivienda del PENSIONISSSTE que comprende la Ley de ISSSTE. El aseguramiento que proporciona el ISSSTE comprende el régimen obligatorio y el voluntario.

Según el artículo 1 de la Ley de ISSSTE, esta aplica a dependencias, entidades, trabajadores al servicio civil, pensionados y familiares derechohabientes, de:

- I. La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;
- II. Ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;
- III. El Poder Judicial de la Federación, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal;
- IV. La Procuraduría General de la República;
- V. Los órganos jurisdiccionales autónomos;
- VI. Los órganos con autonomía por disposición constitucional;
- VII. El Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial del Distrito

Federal, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto, y

- VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

El ISSSTE cuenta con cuatro tipos de seguros, a saber:

Cuadro 5: Seguros del ISSSTE

De salud: Atención médica preventiva Atención médica curativa y de maternidad Rehabilitación física y mental	<p>Este seguro tiene por objetivo promover, proteger y restaurar la salud de los derechohabientes. Dichos servicios serán prestados por el Instituto o por medio de convenios con otras Instituciones.</p> <p>La atención médica preventiva atenderá los padecimientos señalados en el artículo 34 de la Ley de ISSSTE, los cuales van desde atención bucal hasta salud mental.</p> <p>La atención médica curativa y de maternidad comprende la medicina familias, de especialidad, gerontológico/geriático, traumatología y las demás señaladas en el artículo 35 de la ley antes referida.</p>
De riesgos del trabajo	<p>El seguro por riesgos de trabajo está dirigido a aquellos individuos que tengan un accidente o enfermedad adquiridos en el ejercicio o con motivo de su trabajo, los cuales pueden producir incapacidad temporal, parcial, total o muerte. Así pues, el trabajador tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie: diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación o bien, prestaciones en dinero.</p> <p>Para efectos del presente seguro es necesario que el trabajador cuente con una</p>

De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez cuenta individual operada por el PENSIONISSSTE o una administradora.

De invalidez y vida

El seguro de vejez da derecho al trabajador a una pensión y seguro de salud. Para tener derecho a este seguro se requiere que el trabajador haya cumplido 65 años y tenga reconocidos por el instituto un mínimo de 25 años de cotización.

Fuente: elaboración propia con información del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2019). Acciones y programas. Disponible en: <https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/tramites-del-issste> Fecha de consulta: 23/08/2019

Con la finalidad de que las familias derechohabientes obtengan un desarrollo integral el ISSSTE cuenta con servicios a precios módicos, estos se encuentran enfocados en el apoyo asistencial y la protección del poder adquisitivo. Así mismo, ofrece programas culturales y recreativos para el fortalecimiento y cuidado de la salud mental de las familias derechohabientes y el trabajador. El siguiente cuadro resume las prestaciones y servicios a los que es posible acceder:

Cuadro 6: Prestaciones y servicios

Prestaciones	Préstamos hipotecarios y financieros
	Préstamos personales:
	Ordinarios
	Especiales
	Para adquisición de bienes de consumo duradero
	Extraordinarios para damnificados por desastres naturales.
Servicios	Servicios sociales:
	Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar.
	Servicios turísticos
	Servicios funerarios
	Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
	Servicios culturales:
	Programas culturales
	Programas educativos y de capacitación.
	Atención a jubilados, pensionados y discapacitados
Programas de fomento deportivo.	

Fuente: elaboración propia con información del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2019). Acciones y programas. Disponible en: <https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/tramites-del-issste> Fecha de consulta: 23/08/2019

Las instituciones encargadas de la seguridad social en México han sido parte de las políticas nacionales que han regido al país en cada sexenio, en este sentido, la herramienta que permite conocer los objetivos de un gobierno, sus líneas de acción y estrategias es el Plan Nacional de Desarrollo, donde se encuentran las bases de la política de seguridad social.

1.7 Planes nacionales de desarrollo 1983 – 2013: Las bases de la política de seguridad social

1.7.1 Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)

En materia de política social el gobierno de Miguel de la Madrid se fijó dos líneas de acción estrechamente vinculadas y tendientes a paliar los impactos económicos que se estaban gestando en su gobierno, dichas directrices fueron: una reordenación económica y otra de cambio estructural. Así pues, en su Plan Nacional de Desarrollo, se planteó de la siguiente forma:

“La reordenación económica constituye la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. La línea estratégica denominada de cambio estructural, se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica”. (1983, pág. 31)

La segunda línea de acción resulta de interés, pues enfatizó en el ámbito social y redistributivo del crecimiento, mediante tres elementos principales, a saber: 1. Ampliar la atención de las necesidades básicas; 2. Elevando el empleo y 3. Promoviendo la modernización del aparato productivo y distributivo.

Ampliar la atención de las necesidades básicas para este gobierno, implicó la necesidad de atender ámbitos como educación, cultura, salud, seguridad social, alimentación, vivienda, transporte colectivo, recreación, deporte y medio ambiente. Estas ideas se ampliaron y aterrizaron en el capítulo séptimo del PND, titulado Política nacional, donde se indicaron los propósitos y las líneas de acción para atender las necesidades básicas antes señaladas.

Según el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid, la política social estaba concentrada en siete temas, a saber: I. Empleo, II. Educación, cultura, recreación y deporte; III. Alimentación y nutrición, IV. Salud, V. Seguridad social, VI. Desarrollo urbano y vivienda, y VII. Ecología. De forma específica, en el PND se estableció lo siguiente en materia de seguridad social:

En materia de seguridad social, se pretendía velar por el bienestar del trabajador y su familia, así como garantizar que cada mexicano integrado al sector formal se incorporara al sistema de seguridad social.

En este sentido y a partir de la reordenación económica que Miguel de la Madrid se había propuesto, se buscó ampliar y consolidar acciones de protección al salario y la “promoción directa del bienestar” en materia de seguridad social, lo que permitiría mejorar y desarrollar los recursos humanos que la nación requería para combatir la crisis.

Se reconoció que las instituciones de seguridad social se desarrollaron de forma diferente, por lo que los servicios prestados en las mismas eran de distinta calidad y cobertura. Sin embargo, se acentuó en que entre los años 1978 y 1982 se incrementó el gasto público en materia de salud, lo que permitió que la brecha entre los servicios que recibió el sector formal e informal, se redujera.

En 1982 la seguridad social abarcó a 32.9 millones de habitantes, lo cual significó casi la mitad de la población de aquél tiempo, sin embargo dentro de los individuos atendidos, se presentaban grandes diferencias entre los servicios otorgados de acuerdo a las regiones y en ciertos grupos de trabajadores, esto según el diagnóstico presentado en el PND.

Así pues, la estrategia para incidir en el sistema de seguridad social planteada en el PND de Miguel de la Madrid, se resume en el siguiente recuadro:

Cuadro 7: Seguridad social PND 1983-1988

Propósitos
<ul style="list-style-type: none">• Promover acciones que permitan que la totalidad de los individuos con una relación de trabajo formal se integren a la seguridad social.• Fomentar el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.• Ampliar la cobertura de los servicios para que los individuos no asalariados se integren al sistema de seguridad social.
Estrategias
<ul style="list-style-type: none">• Modernizar y mejorar los servicios, propiciar la desconcentración o descentralización.• Fomentar los mecanismos que entregaran de forma oportuna y expedita las prestaciones y servicios.• Uso racional de los recursos financieros.• Establecer esquemas de coordinación institucional.• Promover y vigilar el otorgamiento de adecuadas condiciones laborales.• Diseñar mecanismos para ampliar la cobertura de la seguridad social.
Líneas de acción

Para mejorar y modernizar la administración de los servicios:

- Desarrollar un sistema que integre la programación, presupuestación y evaluación de los servicios, e instrumentar la participación de las unidades operativas en este proceso.
- Simplificar la estructura organizacional y los procedimientos administrativos, así como la promoción de la capacitación y actualización del personal.

Para fortalecer el otorgamiento de los servicios:

- Otorgamiento de información veraz a los derechohabientes sobre la organización, funcionamiento del sistema y sus servicios y prestaciones.
- Simplificación de los requisitos y trámites administrativos para el otorgamiento de las prestaciones y servicios.
- Revisión de la Ley y reglamentos de la seguridad social a fin de ampliar su cobertura y revisión del sistema de aportaciones.

Par mantener un sano financiamiento:

- Actualización permanente de los estudios actuariales y financieros, que facilitaran la planeación institucional.
- Logro oportuno del pago de las cuotas y aportaciones a que las instituciones por ley tienen derecho.

Para establecer los esquemas de coordinación interinstitucional :

- Impulsar las actividades artísticas, en coordinación con SEP y otras dependencias, para el incremento de la producción de obras de alta calidad y el diseño y puesta en marcha un sistema de incentivos y estímulos que propicie la formación de los derechohabientes en las distintas artes.
- Mejorar la eficiencia de las guarderías y el diseño de nuevos modelos que permitieran la expansión de los servicios con el apoyo y la participación de organizaciones sindicales, comunidades y padres de familia, ofreciendo así alternativas de atención a todas las madres trabajadoras que demandaran el servicio.
- Se propuso extender a la comunidad el uso de los centros de bienestar y desarrollo familiar, principalmente en las zonas marginadas.

Para promover y vigilar el otorgamiento de las condiciones de seguridad e higiene laboral:

- Trabajar en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Salubridad y Asistencia y otras instituciones nacionales e internacionales, para la realización de investigaciones sobre las condiciones del medio ambiente del trabajo y el fortalecimiento de la asesoría y capacitación a las empresas y a los trabajadores.

Fuente: elaboración propia con información del PDN 1983-1988

1.7.2 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la justificación de la estrategia económica a implementarse en estos años se encontraba en la dimensión social, toda vez que el crecimiento y la estabilidad económica, serían insignificantes si no se veían reflejados en el bienestar de los individuos. El siguiente párrafo es ilustrativo acerca de lo mencionado anteriormente:

“Los objetivos de crecimiento y estabilidad son, en el Plan, simultáneos con el propósito fundamental de avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema y, en general, la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades. Estos tres objetivos –que pueden resumirse en uno solo, el crecimiento sin inflación y con equidad- se complementan y apoyan mutuamente” (PND, 1989:109).

El capítulo seis de dicho PND, titulado Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida sentó las bases de la propuesta de política social del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el cual indicaba que el nivel de vida de la población se apoyaría de la creación de empleos y el incremento de los salarios reales, lo que suponía que el Estado mexicano debía garantizar adecuados servicios sociales.

El mejoramiento productivo del nivel de vida contó con cuatro líneas estratégicas de las cuales, la primera sentó las bases de la importancia de generar empleo y la protección del nivel de vida, así como al poder adquisitivo del salario de los trabajadores; el segundo se encontraba enfocado en aquellos ámbitos que coadyuvarían a alcanzar el bienestar social; el tercero al cuidado del medio ambiente y el cuarto al combate a la pobreza y la implementación del Programa Nacional de Solidaridad.

Así, las líneas de política o acciones principales, que se plantearon en esta sección señalaron la pretensión de priorizar el gasto social; garantizar la seguridad y la justicia; asignar de forma prioritaria la atención a la población en ámbitos como seguridad, alimentación, salud, educación entre otros y mejorar la calidad del medio ambiente.

En este sentido, en materia de política social se presentaron propuestas para ámbitos como educación; salud, asistencia y seguridad social; alimentación y abasto; población, desarrollo regional y urbano; vivienda y suministro de servicios urbanos; protección al medio ambiente; cultura y arte; deporte y juventud y un apartado para el mejoramiento de las condiciones de vida de la Ciudad de México.

Este PND consideró la salud como un elemento imprescindible del desarrollo, reconociéndose con ello que es un derecho de todas las personas, por lo que la asistencia y la seguridad social, fueron considerados elementos que permitirían atender y velar por el bienestar de la sociedad.

Así pues, la estrategia en materia de seguridad social fue la siguiente:

Cuadro 8 Seguridad social PND 1989-1994

Objetivo

Impulsar la protección en materia de salud y seguridad social para todos los mexicanos, así como otorgar servicios y prestaciones oportunas, eficaces, equitativas y humanas para el mejoramiento de sus condiciones de bienestar social.

Estrategias

- Mejorar la calidad de los servicios.
- Atenuar las desigualdades sociales
- Modernizar el sistema de salud
- Descentralizar y coordinar los servicios de salud.

Líneas de acción

Para mejorar la calidad de los servicios:

- Velar permanentemente por todas las etapas de los procesos que requieren servicios de salud.
- Incrementar las inversiones
- Ampliar turnos y actitudes apropiadas en el personal.
- Otorgar educación médica continua.
- Evaluar la operación del sistema de atención al público usuario.

Para atender las desigualdades sociales:

- Otorgar atención prioritaria a las zonas marginadas urbanas y rurales.
- Ampliar la cobertura de la atención médica con personal capacitado

Para modernizar el sistema de salud:

- Impulsar una cultura de prevención y autocuidado.
- La salud mental y en el trabajo serían de atención prioritaria.
- Fortalecimiento de campañas contra las adicciones y la farmacodependencia.

Para la descentralización y coordinación de los servicios de salud:

- Reforzar la coordinación del Sistema Nacional de Salud
- Adecuar el marco jurídico de la salud.
- Consolidar el sistema Nacional de Información sobre Infraestructura, Programas Productividad, Control e Impacto de los Servicios de Salud.
- Continuar las política de descentralización de los servicios de salud

Fuente: elaboración propia con información del PND 1989-1994

1.7.3 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

El Plan Nacional del Desarrollo 1995 – 2000, estableció cinco objetivos fundamentales, a saber:

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de la nacionalidad mexicana y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida pacífica y una intensa participación ciudadana.
- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En este sentido, el PND de Ernesto Zedillo, se orientó a la consolidación de la soberanía mexicana ante el exterior; el cumplimiento efectivo de los derechos de los mexicanos y el desarrollo democrático del país. En materia de política social, el plan estableció estrategias encaminadas a superar los desequilibrios entre regiones geográficas, grupos sociales y sectores productivos, procurando la erradicación de la pobreza, concentrando los esfuerzos en las regiones con menores oportunidades; por otro lado, en materia económica, se planteó la meta de crecimiento superior al 5 por ciento anual del Producto Interno Bruto y la superación de la crisis financiera.

Dicho Plan abordó la política social en su apartado número 4, titulado Desarrollo social, donde se planteaba el carácter integral, federalista y participativo de la propuesta en la materia. Cabe destacar que a diferencia de los sexenios anteriores, se reconoce la importancia de descentralizar las funciones gubernamentales, toda vez que la concentración de decisiones y acciones limitaban la eficacia de las políticas en la materia, como justificación para este proceder. Así pues, estas acciones tendrían el objetivo de alcanzar la justicia social.

El plan señaló los siguientes objetivos:

“Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo

de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.

[Así], el objeto general de política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultura, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. (PND 1995 – 2000: 1995: 73).

Dicho plan contempló cinco estrategias: 1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; 2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; 3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones; 4. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social; 5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por el nuevo federalismo.

Así pues, en materia de seguridad social se reconoció que el bienestar social solo sería perdurable si se generaban empleos permanentes, bien remunerados y que garantizaran el acceso a la seguridad social. Según cifras del PND, en 1995 los derechohabientes representaban el 56 por ciento de la población total

Como ya se revisó, en el presente sexenio se realizó una reforma a la seguridad social, por lo que en este PND se acentuó en la necesidad de la misma, así como en los elementos que la motivaron, llámese las insostenibles cargas presupuestarias para el Estado o bien, lo poco atractivas que eran para los individuos.

Cabe destacar que la estrategia que se planteó en materia de seguridad social no fue muy amplia, y se puede esquematizar como sigue:

Cuadro 9: Seguridad social PND 1995-2000

Objetivo

Promover la incorporación de la fuerza de trabajo que no goza de las prestaciones de seguridad social al mercado laboral formal, de modo que tenga derecho a estos beneficios

Líneas estratégicas

Analizar y modificar los sistemas de financiamiento de la seguridad social.

Establecer condiciones para el trato igual a las mujeres en las instituciones de seguridad social.

Fuente: elaboración propia con información del PND 1995-2000

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

En términos generales, el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, basó en tres áreas de gran envergadura, a saber: 1. Desarrollo social y humano, 2. Crecimiento con calidad y 3. Orden y respeto. En este sentido, para efectos de la presente investigación, únicamente se abordará el área de desarrollo social y humano.

El presente PND reconoció la importancia de los cambios demográficos en la población mexicana, así como el incremento en los niveles de educación, en la economía, tecnología y las relaciones internacionales. En este tenor, en el ámbito de política social, se planteó la necesidad de su transformación e instrumentación bajo esquemas de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad en el uso de recursos.

Así pues, los objetivos rectores del área de desarrollo social y humano fueron 6 y cada uno contenía las estrategias establecidas en el gobierno de Fox para cumplirlos, estos son:

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual colectiva
- Fortalecer la cohesión y el capital social
- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Se acentuó la importancia del envejecimiento que la población mexicana comenzaba a experimentar, por lo que se reconocía la importancia de actuar de forma estratégica en el ámbito, toda vez que esto permitiría aliviar las presiones sobre el sistema de pensiones y la seguridad social para los trabajadores.

Las acciones propuestas por Fox en materia de seguridad social, se encontraban englobadas en un objetivo rector, por lo que, este ámbito surge como una estrategia para que dicho objetivo fuera alcanzado, en términos generales se planteó lo siguiente:

Cuadro 10 Seguridad social PND 2001-2006

Objetivo
Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos
Estrategia relacionada con la seguridad social
Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.

Acciones

Desarrollar y ampliar las modalidades de seguridad social.

Brindar una mejor atención a la población que demanda servicios de seguridad social.

Incrementar el acceso a las estancias infantiles

Fuente: elaboración propia con información del PND 2001-2006

1.7.4 Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

En su Plan Nacional de Desarrollo, Felipe Calderón se planteó trabajar sobre cinco ejes, a saber: 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. Así pues, donde plasmó sus acciones en materia de política social fue en el tercer eje, el cual será retomado de forma breve.

Como lo plasmó en las primeras líneas de este eje, el gobierno de Calderón planteó como “finalidad de la política social [...] lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades” (PND 2007 – 2012: 143).

El eje 3. Igualdad de oportunidades se desglosa en 6 temas de relevancia, de los que, a su vez, desprenden 23 objetivos y diversas estrategias; los temas que Calderón se propuso atender a partir de su PND fueron: I. Superación de la pobreza, II. Salud, III. Transformación educativa, IV. Pueblos y comunidades indígenas, V. Igualdad entre hombres y mujeres, VI. Grupos vulnerables, VII. Familia, niños y jóvenes, VIII. Cultura, arte, recreación y deporte.

En materia de seguridad social enfatizó la importancia de generar un sistema nacional de pensiones, sin embargo, a diferencia de los otros gobiernos, en este PND, no se planteó de forma directa una estrategia tendiente a incrementar el número de personas aseguradas, sino que dicho propósito se integró a un ámbito mucho más amplio, es decir, la salud.

Así pues, el aseguramiento médico forma parte del objetivo número 7, el siguiente cuadro muestra de forma concreta la propuesta vertida en este PND que involucró a la seguridad social.

Cuadro 11: Seguridad social PND 2007-2012

Eje
Eje 3. Igualdad de oportunidades
Desarrollo Integral
3.2 Salud
Objetivo
Objetivo 7. Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.

Estrategias

- Consolidar un sistema integral de salud para garantizar el acceso universal.
- Consolidar una reforma financiera para el acceso universal a la salud.
- Consolidar el financiamiento de los servicios de alta especialidad médica.
- Promover la concurrencia entre órdenes de gobierno para acciones en la materia.

Fuente: elaboración propia con información del PND 2007-2012

1.7.5 Enrique Peña Nieto 2013-2018

El PND 2013-2018 se enfocó en cinco metas nacionales, a saber: un México en paz, un México incluyente, un México con educación de calidad, un México próspero y un México con responsabilidad global; así como en tres estrategias transversales: Democratizar la productividad, Gobierno cercano y moderno y Perspectiva de género. Todo ello con la finalidad de llevar a México a su máximo potencial.

Así pues, en la meta México incluyente, se plasmó el objetivo para la seguridad social, la cual, se planteó, era necesario fortalecer para transitar a un esquema de seguridad social universal. Dicha meta tuvo como propósito coadyuvar a que los mexicanos ejercieran sus derechos sociales a través de servicios tales como el seguro social.

En este sentido, se planteó que “una seguridad social incluyente abatiría los incentivos a permanecer en la economía informal” (PND, 2013-2018), además, buscaba ampliar su acceso, así pues, el siguiente cuadro, resume la información.

Cuadro 12: Seguridad social PND 2013-2018

Objetivo
Ampliar el acceso a la seguridad social
Estrategia
Proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales
Líneas de Acción
Fomentar las políticas de empleo.
Instrumentar el seguro de vida para mujeres y jefas de familia
Apoyar a la población que se encuentre ante contingencias.
Estrategia
Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población
Líneas de acción
Facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas de seguridad social
Promover la eficacia y calidad
Estrategia

Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad en el mediano y largo plazos.

Líneas de acción

Racionalizar el gasto y optimizarlo.

Promover esquemas de financiamiento público-privado para la sostenibilidad financiera

Fuente: elaboración propia con información del PND 2013-2018

Conclusiones finales

Los derechos humanos han sido exigidos de forma continua por los individuos en aras de reafirmar su dignidad como seres humanos frente al Estado, diversos momentos históricos como la revolución industrial y las guerras mundiales, contribuyeron a que las personas conocieran sus necesidades y exigieron sus derechos en diversos ámbitos, entre ellos el laboral, dichos derechos fueron agrupados en generaciones de las cuales destaca la segunda, es decir la que agrupa los derechos económicos, sociales y culturales.

Fue así como se demandaron mejores condiciones laborales y ambientes de trabajo, así como protección ante accidentes y enfermedades derivadas del mismo, a partir de lo cual, nace el seguro social como principal instrumento de protección para los trabajadores a nivel mundial. De forma particular, a nivel nacional, el seguro social fue el resultado de la revolución mexicana de 1917. Posteriormente dicho derecho sería instrumentado en leyes de diversas entidades federativas, las cuales se configurarían como antecedentes de la Ley del Seguro social de 1943.

Así pues, y derivado de la necesidad de sofisticar la atención a la ciudadanía y procurar su desarrollo social es que las políticas sociales como acciones plasmadas en programas de Estado y concernientes a la Administración Pública, comienzan a tomar gran relevancia en el país, esto considerando que los momentos históricos influidos por los modelos económicos implementados en dichos años, impactaron en su enfoque.

En este tenor, es comprensible que presidentes como Lázaro Cárdenas se interesaran por temas como educación y Salud del sector campesino y posterior a ello con el modelo por sustitución de importaciones, que Manuel Ávila Camacho, se preocupara por los trabajadores al crear el IMSS. Otro ejemplo de ello, son los programas contra el desempleo de De la Madrid o las políticas permeadas por el neoliberalismo y tendientes a palear la pobreza, como las implementadas por Salinas de Gortari, lo que permite apreciar la importancia del momento histórico, así como de los modelos económicos que permearon cada época en el país.

En este sentido, la relevancia de la seguridad social estriba en su objetivo principal: garantizar el derecho a la Salud, así como a la protección de los medios de subsistencia del individuo, todo ello ante la pérdida de trabajo, de la salud, la vejez e inclusive la formación de una familia.

En nuestro país nació desde Porfirio Díaz un gran interés sobre las instituciones de salubridad, instituciones que se fueron transformando y que finalmente se constituirían en la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual, en sus inicios atendía a más de 2 millones de personas, esto influido por la industrialización del país.

En este sentido, el IMSS, así como el ISSSTE, se constituirían en pilares del Seguro Social, esto gracias a la variedad de seguros y pensiones que otorgan en aras de proteger de forma integral la vida de los trabajadores y los servidores públicos, así, estos Institutos como parte de la Administración Pública paraestatal, se encargaron de otorgar seguros y pensiones por invalidez, vejez, muerte, maternidad e incluso prestaciones de otra índole dedicadas a la educación y al enriquecimiento cultural de los trabajadores.

Así pues, dichos organismos han formado parte de los esfuerzos de cada gobierno por otorgar seguridad social a toda la población, lo que se vio plasmado en cada Plan Nacional de Desarrollo, que si bien de formas particulares integró este derecho en sus líneas de acción, siempre estuvo presente por su relevancia.

De esta forma, desde Miguel Alemán se reconoció la disparidad con la que se otorgaban los servicios de Salud, por lo que sus esfuerzos, según su PND, estarían concentrados en incrementar su calidad, mejorar la inversión en el uso de recursos, el pago oportuno de las cuotas para las instituciones encargadas de este ámbito, así como mejorar la eficiencia de los servicios prestados por los institutos encargados de otorgar seguridad social.

La estrategia de Salinas de Gortari se sostenía sobre el supuesto de que el crecimiento económico sería insignificante si no repercutía en un mejor nivel de vida, así, el seguro social como derecho de los individuos, formó una parte vital de la estrategia de este PND. Así, se estableció la atención prioritaria a las zonas marginadas, así como la modernización del sistema de Salud.

Por su parte, Ernesto Zedillo, acentuó en su PND la necesidad de formalizar a los trabajadores, así como garantizar el acceso equitativo a las mujeres al seguro social. Al igual que sus antecesores, Vicente Fox consideró oportuno, plantear en su PND, la necesidad de garantizar el acceso a la seguridad social. En esta línea, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, coincidieron con la importancia del acceso universal a la Salud y el seguro social.

Por consiguiente, el presente capítulo apunta la importancia que la seguridad social como derecho y ya instrumentada en el seguro social, ha tenido en el plano económico, político y social. Pues la Salud en general y el seguro en particular, han formado parte de las políticas

y acciones del Gobierno y su administración pública, en aras de proteger al trabajador y ser humano.

Finalmente, se vislumbra la relevancia de la política social como instrumento para mejorar el nivel de vida de los individuos a través de la acción de la Administración Pública y el papel que ha jugado en la planeación nacional, las cuales no podrían ser realizadas sin el gasto público que se les otorga y funcionar de acuerdo a las políticas económicas y el entorno económico en general.

Capítulo II: Gasto público como motor de la política social vs políticas de austeridad en México

Introducción

El gasto público es el elemento esencial para llevar a cabo cualquier política de gobierno, es a partir de él que se materializan las decisiones de éste, además, el gasto público resulta como una herramienta de gran envergadura para la política económica del país, pues a través de la política fiscal es posible estimular la economía.

En consecuencia, es posible considerar que si una política no funciona, alguna de sus carencias podría estar relacionada con el gasto o deberse al presupuesto y los recursos que se le asigna. En este sentido, podría considerarse que a mayor gasto una política como la social, podría paliar la pobreza, la desnutrición o bien, la exclusión a la seguridad social. Sin embargo, esta visión además de limitada, deja fuera otros factores, entre ellos los de la política macroeconómica que aplica el gobierno.

Así pues, la política macroeconómica compatible con la austeridad que comenzó a desarrollarse desde los años 80 ha desencadenado una serie de condiciones económicas para las y los mexicanos que han provocado que disminuya el poder adquisitivo de los salarios, las condiciones del empleo, y han coadyuvado a la concentración de la riqueza en pocas manos.

En este orden de ideas, el presente capítulo tiene como objetivo analizar los sexenios gubernamentales de cada ejecutivo federal para observar la forma en que comenzó a aplicarse la política de austeridad en México, así como las causas que le dieron origen. Además se mostrará la evolución del gasto público en materia de política social y seguridad social.

De este modo este capítulo está compuesto por el apartado 2.1 ¿Qué es el gasto público?, donde se plantea una definición y la relevancia del mismo, posteriormente, en el punto 2.2 Consecuencias del gasto deficitario para la seguridad social, se exploran algunos de los efectos de no gastar; en el apartado 2.3 Austeridad en México: proceso que se configuró y fortaleció en 36 años, abordamos la trayectoria y el desenvolvimiento de las políticas de austeridad desde los años 80, así como la definición de austeridad.

Y finalmente, en el apartado 2.4 Gasto público y política social de 1982 a 2018, se realiza un somero análisis sobre el gasto en materia de política social, seguridad social y dos de sus institutos pilares: el IMSS e ISSSTE. Esto con la intención de mostrar que el gasto ha ido en incremento, pero no así los niveles de carencia por acceso a la seguridad social. Terminaremos con un apartado de conclusiones finales.

2.1 ¿Qué es el gasto público?

Como apunta Cicuéndez Santamaría (2018, pág. s/p) “la segunda mitad del siglo xx ya es conocida como la etapa de mayor expansión del Estado en occidente, al haberse producido

un excepcional incremento del nivel de intervención pública y, por ende del gasto, así como de los impuestos destinados a sufragarlo. Este proceso tuvo, en general, una lectura positiva y, hasta mediados de la década de los setenta, se mantuvo el consenso entre la clase política, los investigadores y los ciudadanos respecto a la necesidad de conservar cierto nivel de gasto y de presión fiscal como pilares para asegurar el crecimiento económico y la estabilidad social. Posteriormente, la situación cambia y el debate político, académico y social se centra en la crisis del Estado de bienestar y en su precaria sostenibilidad”.

Así pues, el gasto público como motor de la política social es un elemento fundamental de la Administración Pública y es percibido desde varios ángulos por la ciudadanía, de acuerdo a un estudio comparativo realizado por la autora antes citada, donde reúne algunas de las teorías más importantes de la percepción ciudadana sobre el gasto público apunta que existen por lo menos cuatro variables para concretar una opinión sobre este, a saber: las variables sociodemográficas, las variables económicas, las variables ideológicas, y los valores.

Dichas variables moldean la percepción sobre el gasto gubernamental en programas sociales, así como en temas que le conciernen a la ciudadanía en general, como lo es el de las pensiones y la seguridad social. Así aprueban que exista mayor o menor gasto en determinadas políticas.

Algunas de las teorías que destacan acerca de la percepción del gasto público son la conocida coloquialmente como “algo por nada” y “de racionalidad limitada”, la primera hace referencia a que la ciudadanía en general busca obtener más programas sociales y beneficios por parte del gobierno sin dar nada a cambio; mientras que la segunda hace referencia a que la ciudadanía puede avalar el incremento del gasto en ciertas políticas a costa de incrementar los impuestos, siempre y cuando éstos se empleen de forma eficiente, eficaz y transparente.

Así pues, el gasto público como elemento fundamental para la Administración Pública y para conducir las estrategias del Gobierno, es fundamental, de acuerdo a Benjamín Retchkiman, el gasto público puede ser definido como:

“los egresos del Gobierno, sea municipal, estatal o nacional; se distingue de los gastos de los individuos en que no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria. La amplitud de los gastos públicos es determinada por la organización económica prevaleciente en una sociedad, por las funciones asignadas al Estado y por las presiones políticas de clase, grupo o intereses seccionales”. (1987, pág. 68)

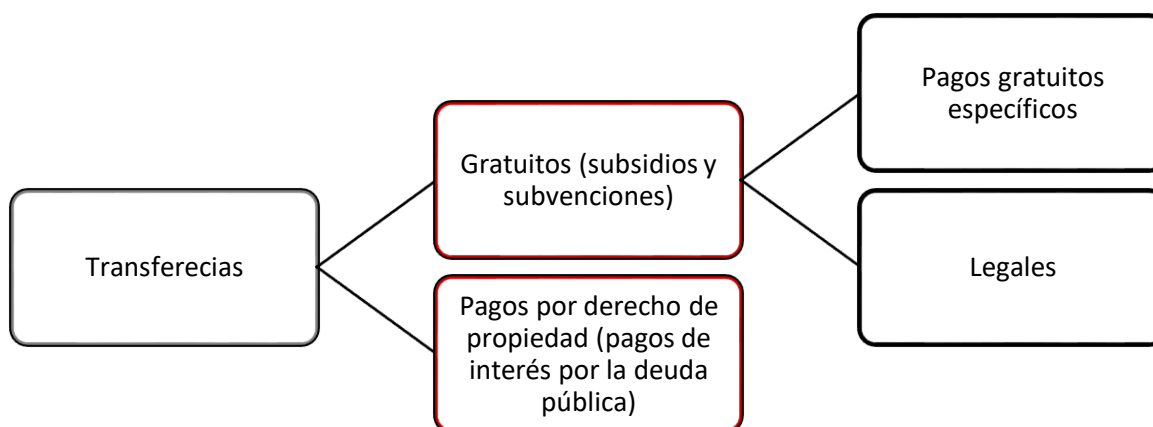
Así pues, el gasto público no siempre se ejerció como en la actualidad, pues en las sociedades más primitivas la demanda de recursos de esta índole eran inexistentes, posteriormente en las ciudades-estado de Grecia comenzaron a erogarse recursos para el arte, mientras que en Roma, el gasto público comenzaba a destinarse a ámbitos similares a los existentes en la actualidad.

En el feudalismo se retornó a un reducido o nulo gasto público, mientras que en el capitalismo primitivo las erogaciones gubernamentales debían ser reguladas por el Estado, así como limitadas; estas erogaciones coadyuvaban primordialmente al desarrollo del comercio exterior. En el estado socialista de economía planeada, el gasto gubernamental tomó un papel de gran importancia en la gestión, reduciendo por el contrario, el gasto privado.

El gasto público según Retchkiman (1987) se divide en dos grandes rubros: 1. gastos reales, que son aquellos destinados a mantener al gobierno y se asignan a la construcción de infraestructura, bienes y servicios, y a la producción pública en general; y 2. Transferencias, las cuales se destinan a grupos privados y pueden ser gratuitas, entre ellas se encuentran los subsidio al campo, a la educación o las ayudas para los desempleados.

De acuerdo a dicho autor los gastos de transferencia se dividen de la siguiente manera:

Esquema 3: División de las transferencias gubernamentales



Fuente: elaboración propia con base en información de Retchkiman, K. B. (1987). *Teoría de las finanzas públicas. Tomo I*. México: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM

El gasto público busca generar ciertos efectos tanto en la economía como en el desarrollo social de los individuos, su objetivo se encuentra cimentado en la creación de producción y provisión de bienes y servicios para incrementar el capital humano de su sociedad, así como su productividad. En este sentido, resulta ser un elemento esencial para el desarrollo social y económico de un país.

Como lo señala David Hall “el gasto público procede de tres maneras:

- Extendiendo la igualdad, de modo que los beneficios de los recursos económicos se distribuyen en forma mucho más igualitaria;
- Debido a su mayor efectividad en la provisión de servicios importantes para la sociedad, como los servicios de salud;
- Protegiendo el medio ambiente y desarrollando fuentes de energía renovable” (2010, pág. 35).

En México el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene de forma explícita el gasto público que empleará el gobierno para sus funciones desde el primero de enero hasta el 31 de diciembre, dicho instrumento es un reflejo de las prioridades que atenderá un determinado gobierno, acompañado de las propuestas que vierte en su Plan Nacional de Desarrollo, por ello en un instrumento de política económica y social⁴.

Así pues, el gasto público resulta ser el elemento esencial para llevar a cabo cualquier plan, programa o política de gobierno y en materia de política social y de forma específica, en seguridad social, no es la excepción, con lo que, el gasto público se configura como motor de la política social.

2.2 Consecuencias del gasto deficitario para la seguridad social

El gasto público es el motor de la política social, pues como lo indica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “el gasto público permite que el Gobierno Federal proporcione a los mexicanos servicios públicos como educación y salud, realice obras públicas como carreteras y puentes, y proporcione servicios básicos como agua y electricidad. También hace posible la operación de programas sociales de combate a la pobreza, de seguridad pública, de desarrollo económico y la transferencia de recursos a los gobiernos estatales y municipales” (2010, pág. 2)

De tal forma que el gasto deficitario además de motor de cualquier acción de gobierno, también lo es de la economía, elemento fundamental para que las acciones en materia de seguridad social funcionen adecuadamente. Como se verá más adelante, permite dinamizar la economía a través de la demanda, reactivando con ello el consumo de las familias y la inversión de las empresas.

⁴ Como lo señala Puente: “El procedimiento presupuestario inicia en el terreno legislativo a partir de la presentación de las iniciativas del Ejecutivo. El examen, discusión, modificación y aprobación de la iniciativa de los ingresos es facultad del Congreso, como toda ley, y se sujeta a los procedimientos bicamerales y debe quedar aprobado el 31 de octubre del año previo al inicio del ejercicio fiscal. Por su parte el examen, discusión, modificación y aprobación del proyecto de Presupuesto es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y debe quedar a más tardar el 15 de noviembre, [salvo en años de cambio de gobierno, donde la fecha límite es el 15 de diciembre]. Una vez recibido por el Congreso, el Presidente está obligado a publicar el decreto a más tardar 20 días naturales después, con la posibilidad de presentar observaciones en los primeros días” (2017, pág. 129 y 130)

Así pues, si bien es cierto que un incremento en el gasto público es necesario como bien lo señala Cabrera “el precario crecimiento obtenido desde que se consolidó la reorientación de las políticas gubernamentales así como los niveles de desempleo abierto y el creciente empleo informal, hacen impostergable la inclusión en los planes de gobierno de objetivos de crecimiento, estabilidad y desarrollo social, garantizando su indispensable congruencia con las políticas y recursos necesarios para lograrlos. Sin la consecución combinada de estos objetivos México no podrá acceder a niveles de desarrollo que permitan una convivencia social armónica” (2007, pág. 83 y 83) y a más personas integradas a la seguridad social.

Dicho objetivo, a pesar de urgente, no fue llevado a término en los sexenios que comprende la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) donde las políticas de austeridad no han dado lugar al gasto deficitario que genere formación bruta de capital, empleo y crecimiento económico y por el contrario, se ha fortalecido la idea de la política económica, donde desaparece la búsqueda del pleno empleo.

La seguridad social no alcanzará a más mexicanos ante un contexto de políticas de austeridad dado que:

“El crecimiento del desempleo es el resultado que la contracción del gasto acarreado por la austeridad. La elevación de las tasas de interés puede hacer que el crédito se vuelva prohibitivo. Los hogares disminuyen drásticamente su endeudamiento para vivienda y para consumo. Las empresas mismas reducen o retrasan sus planes de inversión; demanda efectiva se contrae y, con ella, su guía para estimar el nivel de producción que juzgaban rentable. La austeridad presupuestal agrava la presión sobre el gasto de los hogares y de las empresas. Su instrumento es la campaña para reducir el déficit del gobierno, lo cual justifica la elevación de los impuestos (por tanto, de los servicios sociales) y la reducción de los gastos”. (Parguez, 2013, pág. 176 y 177)

Por lo que se vuelve necesario analizar a profundidad las políticas de austeridad, conocer cómo se han configurado a lo largo de los años y los impactos que han traído consigo en términos económicos y sociales, y de forma específica en términos de acceso a seguridad social para los individuos.

2.3 Austeridad en México: un proceso que se configuró y fortaleció en 36 años.

La austeridad como señala Alain Parguez:

“Es una política permanente, a través de la cual un gobierno intenta recortar el gasto doméstico agregado lo suficiente, a fin de ajustar la economía a las llamadas leyes del mercado. [...] Lo que está en juego en los programas de austeridad es la capacidad de un gobierno para el control de los mercados financieros. [...] La

austeridad es culpable del aumento del desempleo y en el largo plazo del casi estancamiento de la economía. También es responsable de la creciente desestabilización de los mercados financieros” (Parguez, 2013, pág. 158)

Este proceso se comenzó a configurar a partir de los años 80 donde la concepción del gobierno como rector y arquitecto de la política económica es abandonado y se le coloca como administrador de la misma y creyente de la doctrina de la escasez. Mediante la austeridad se pretende velar por la reducción de los déficits fiscales, así como por la consolidación fiscal.

Las naciones, explica Parguez (2013), comienzan a comportarse como empresas en continua competencia, que se someten a una austeridad autoimpuesta a partir de las condiciones imperantes en la economía global, abierta y desregulada, donde el crecimiento hacia afuera es la clave del bienestar.

Así pues, la austeridad acota el papel del estado en el ámbito económico y como consecuencia en el seguro social, además lo priva de cualquier posibilidad de utilizar la política fiscal expansiva para cubrir sus necesidades y le obliga a adquirir dinero de los bancos privados y a privatizar empresas y servicios. En este sentido “el trabajo tiene que soportar el impacto escandaloso de la privatización, la toma forzosa de préstamos de los bancos para sobrevivir entre lo costosos seguros, fondos de pensión, escandalosos aumentos de endeudamiento y en el peor de los casos, alguna clase de caridad”. (Parguez, 2018, pág. 6)

Por ello, comienzan a implementarse políticas de estabilidad cambiaria y disciplina fiscal con la finalidad de otorgar certidumbre y condiciones óptimas para los inversionistas extranjeros, los cuales, comienza a tomar gran relevancia en la economía global.

En un contexto en el que existe una continua apertura comercial y financiera se vuelve imperante que las condiciones macroeconómicas sean estables para evitar la llamada fuga de capitales y que se desestabilice la economía y el sector financiero. Como se verá más adelante el tipo de cambio junto con la tasa de interés, se configuraron para la economía mexicana como variables fundamentales; mientras que la inflación debería mantenerse baja y acompañada de la reducción del gasto público para favorecer las inversiones en la bolsa.

2.3.1 El inicio de las políticas de austeridad en México 1982-2006

En México las políticas de austeridad comenzaron a implementarse a partir de los años 80, donde luego del desarrollo estabilizador que dio origen al milagro mexicano, el estado mexicano llega a convertirse en uno de los países más endeudados del mundo. Recordemos que el desarrollo estabilizador permitió que en las décadas de los 50 hasta los 60, el país tuviera bajos niveles de desempleo, un rápido crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) y una inflación estable. “Durante este periodo la tasa real de crecimiento del PIB alcanzó un promedio de 6% anual, la inflación, después de haber asimilado las repercusiones de la

devaluación de 1954, descendió a un nivel promedio de 2,5% anual en los años sesenta”. (Cordera & Cabrera, 2007, pág. 8)

Sin embargo, a pesar de todo ello en el sexenio de López Portillo (1976-1982)⁵, la economía mexicana se hizo cada vez más dependiente de la exportación de petróleo. Además no se reestructuraron los pagos de la deuda, sino que se recurrió a ésta en mayor medida; aunado a esto la sobrevaluación de la moneda mexicana comenzó a generar desconfianza, provocando la conversión de pesos a dólares en grandes cantidades, esto desencadenó la devaluación que tuvo lugar en 1982 y que sería uno de los motivos por los que México declarararía la moratoria de la deuda.

Como señala Aparicio:

“El alto precio del petróleo y las grandes reservas del energético que tenía México provocaron que pudiera acceder a créditos en el mercado internacional, situación que explica que la deuda externa pasara de 8,990 millones de dólares en 1973 a la estratosférica cifra de 97,662 millones de dólares en 1986. Sin embargo, la política monetaria restrictiva aplicada por el Tesoro de los Estados Unidos fortaleció al dólar y elevó las tasas de interés (en dólares), por lo que el paso de los intereses de la deuda se volvieron impagables” (2010, pág. 9)

Así a inicios del sexenio de Miguel de la Madrid se hizo evidente que sus fuentes de recursos se encontraban agotadas, debía prescindirse de los ingresos por exportaciones de petróleo así como de los recursos provenientes de la financiación externa, con ello quedaba claro para el presidente en turno, que el modelo económico de sustitución de importaciones estaba agotado.

La necesidad de una reestructuración profunda del modelo de industrialización que estaba siguiendo el país quedó asentado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), como pieza clave de la superación de la recesión. Así “la estrategia económica mexicana adoptó las características del llamado modelo de crecimiento inducido por la exportaciones que preconiza la integración completa a la economía internacional y que ha venido siendo definido por el Banco Mundial” (Rosell, Viladomiu, , & Forcada, pág. 104), esto acompañado por las políticas vertidas en el Consenso de Washington⁶.

En consecuencia desde el sexenio de Miguel de la Madrid se comenzaron a configurar políticas de estabilidad cambiaria y austeridad, las cuales persistirían hasta la actualidad, dichas políticas estaban diseñadas para crear certidumbre y condiciones adecuadas para el

⁵ Cabe destacar que la dinámica de la economía mexicana en los años 70, se encontraba permeada por los sucesos internacionales de aquél tiempo, por ejemplo en 1971, la desintegración del sistema de Bretton Woods o el incremento de los precios de petróleo entre 1975 y 1979; cuyas consecuencias se verían reflejadas en el sexenio de la Madrid.

⁶ Este se basaba en diez puntos, a saber: 1. Disciplina fiscal, 2. Determinar las prioridades del gasto con criterios económicos; 3. Una reforma tributaria que incrementara la tributación; 4. Establecimiento de tasas positivas de interés; 5. Tipo de cambio estable y liberalización financiera; 6. Apertura comercial; 7. Apertura a la inversión extranjera; 8. Privatizaciones; 9. Desregulación de la economía y 10. Protección a la propiedad privada.

sistema financiero, situación inevitable para el país dada la inexistencia de condiciones endógenas que le permitieran estabilizar el peso frente al dólar a una paridad nominal estable, así como al proceso de globalización en el que comenzaba a adentrarse y las condiciones de pago de la deuda a las que se encontraba sometido.

En 1982 se hizo cada vez más difícil la renovación de créditos a corto plazo, por lo que a mediados del mismo año el gobierno contrató préstamos a mediano plazo de PEMEX y NAFINSA. En estas condiciones “las autoridades financieras podrían esperar que los acreedores extranjeros publicitasen la insolvencia del país o afrontaran los hechos y declararían unilateralmente que el país no podía mantener los pagos del principal. Sabiamente se siguió el segundo camino. El 20 de agosto el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, se reunió con representantes de un gran número de bancos y pidió una moratoria de tres meses sobre los pagos del principal, así como la formación de un grupo asesor de acreedores para negociar la reestructuración de la deuda pública externa. Pocos días antes el gobierno de México había obtenido un importante apoyo financiero del gobierno de los Estados Unidos en la forma de créditos de la Commodity Credit Corporation y el Departamento del Tesoro” (Zedillo, 1992, pág. 43)

En este contexto, De la Madrid señaló la necesidad de adoptar medidas como la reducción del gasto público y la inflación, que permitieran a la economía mexicana estabilizarse, con este objetivo se aplicó una política económica restrictiva, como lo señalaba el PIRE. Como se preveía el gasto público en el sexenio de Miguel de la Madrid disminuyó de forma considerable llegando a ser negativo, dando inicio con ello a las políticas de austeridad, como lo demuestra la siguiente tabla:

Cuadro 13: Gráfica 15: México, Indicadores de las Finanzas Públicas (1982-1988)

Año	Gato público (% aumento real)	Endeudamiento del sector público (% del PIB)
1982	-8.0	16.9
1983	-17.3	8.6
1984	0.8	8.5
1985	-6.1	9.6
1986	-13.3	15.9
1987	-0.5	16.0
1988	-10.3	12.4

Fuente: Gil Díaz, Francisco, “Comparación analítica de dos crisis económicas: Chile, 1982, México, 1995”, Foro de Futuros Administrados y Derivados, The managed Futures Association,

Desde inicios de la década de los 80 comienza un importante esfuerzo por la comunidad internacional de reestructurar la deuda. Todo ello a partir de una importante dinámica de negociación y previsión realizada por el entonces director del Fondo Monetario Internacional, Jacques Larosière, quien había seguido de cerca el endeudamiento de los países en vías de desarrollo.

Es así que como señala Alicia Girón:

Se origina el llamado Plan de rescate o Plan de salvamento a México “por la comunidad financiera internacional, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos de Suiza, acompañada de una prórroga de 90 días en los pagos capital a corto y largo plazo de la deuda del sector público. En dicha prórroga quedaron excluidos los compromisos por emisiones de bonos, créditos preferenciales, préstamos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y todos los préstamos relacionados con operaciones de comercio. Solamente se pagarían intereses de la deuda externa tanto pública como privada, mientras se llevaba a cabo el Programa definitivo de reestructuración de la deuda externa mexicana” (2012, pág. 14).

A partir de ello y de una serie de medidas que el Fondo Monetario Internacional le exigió a México implementar como bajar la inflación, mejorar sus finanzas públicas y disminuir el gasto, es que se le concede al gobierno de la Madrid un préstamo por 5 000 millones de dólares en tres pagos anuales. Aunado a esta cifra, ya se le habían prestado al país 1 800 millones de dólares por el Banco de Pagos Internacionales de Suiza; 1 000 millones de dólares por parte del gobierno estadounidense como pago adelantado por petróleo y otro similar de 300 millones de dólares por parte de España. A partir de todo esto se negoció un nuevo préstamo de 5 000 millones de dólares en 1983 con la banca transnacional.

En la segunda fase de renegociación el monto prestado al gobierno mexicano ascendió a 48,500 millones de dólares. Los créditos estaban garantizados por el Fondo Monetario Internacional bajo la condición de la modificación de la política económica nacional mexicana, suceso que se ha visto plasmado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y cuyas consecuencias continúan permeando en la economía mexicana.

Como respuesta a esta crisis a inicios de su gobierno, De la Madrid presenta el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual a grandes rasgos pugnaba por: una disminución del crecimiento del gasto público, priorizando el pago de la deuda; protección del empleo mediante la realización de obras que emplearan mano de obra y la definición de la canasta básica para velar por el poder adquisitivo de los trabajadores; una reforma fiscal que le permita al Estado obtener mayores ingresos y el manejo honesto y eficiente de la banca mexicana.

Es a finales de 1987 que se establece el Pacto de Estabilización con el cual predominó en el país el tipo de cambio fijo o semi-fijo, toda vez que eso permitiría abaratar el dólar y con ello

las importaciones y reducir, de forma subsecuente, la inflación, lo que resultaba estratégico e importante para la apertura de la cuenta de capitales en 1990.

Mantener atado el tipo de cambio a las presiones y exigencias de los capitales financieros, elimina la posibilidad de que sea usado como herramienta de política comercial. Es así que en el sexenio de Miguel de la Madrid el gobierno comienza a perder el control sobre la política económica, la cual, pierde su orientación hacia el campo, el empleo o el crecimiento, y comienza a ocuparse de la estabilidad del tipo de cambio, la adquisición de reservas y el pago de la deuda.

En estas condiciones, la política fiscal se subordina a la estabilidad de la inflación y el tipo de cambio y no al crecimiento de la economía, como lo señala Huerta:

“La menor competitividad ocasionada por tal política cambiaria, obliga al gobierno a mantener restringido el gasto público, para evitar mayores presiones sobre el déficit de comercio exterior, que pudiese desestabilizar el tipo de cambio. En tal contexto, no puede trabajar con déficit fiscal, y si lo hace tiene que pedir prestado en dólares para financiar el incremento de importaciones que se derive del gasto deficitario, dado el contexto de economía abierta, a fin de evitar que el déficit comercial externo desestabilice el tipo de cambio” (2011, pág. 53)

Luego de la nacionalización de la banca, a partir de 1988 se comenzó una importante desregulación financiera, la cual tendría su apogeo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con la privatización de diversos bancos. Además se abrió paso a la desregulación de la economía con la finalidad de otorgar mayor participación a las empresas privadas; se llevó a cabo un importante proceso de privatización y el estado se reservó para sí aquellas empresas con actividades consideradas como estratégicas en la economía, según la constitución; se sentaron las bases para incrementar la inversión extranjera, medidas aún vigentes en el sexenio de Peña Nieto.

Desde el sexenio de la Madrid se había planteado la necesidad de privatizar empresas públicas para que el Estado transitara de un papel de propietario a uno de rector. Además, este mecanismo permitiría ajustar las finanzas públicas, con lo que entre 1983 y 1984 se privatizaron 23 empresas y de forma sucesiva se arregló la privatización de otras en años posteriores, por ejemplo, en 1985 se privatizaron otras 63. Cabe destacar que en este sexenio el gobierno privatizó 822 empresas inoperantes y no prioritarias, especialmente pertenecientes a Nacional Financiera y Somex a través de mecanismos como liquidación, venta, fusión o transferencia. En 1982 se contaba con 1,155 empresas públicas de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 759 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos.

En conclusión a pesar de los continuos esfuerzos del presidente De la Madrid y de las políticas monetaria y fiscal restrictivas que había adoptado, en el periodo que corre de los años 1983 a 1987, la recuperación de la economía mexicana fue desalentadora.

“El crecimiento medio durante este periodo fue del 0.02%, es decir, la economía estuvo estancada y dado el relativamente elevado crecimiento demográfico (alrededor del 2.5% anual), eso supuso que el PIB per cápita disminuyó un 2.1% a pesar de que se estima que las transferencias al exterior alcanzaron a casi el 8% del PIB, la deuda externa continuó aumentando. La inflación media anual fue superior al 90% y los salarios reales disminuían año tras año. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimó que el salario mínimo real del empleo urbano disminuyó, entre 1980 y 1989, un 4%, mientras que la CEPAL situó la caída del salario medio industrial en un 24% durante el mismo periodo” (Rosell, Viladomiu, , & Forcada, pág. 116)

Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia, estas medidas se reforzaron, la privatización de diversas empresas continuó y se le dio prioridad a la inversión extranjera para el desarrollo con la finalidad de insertar a la economía mexicana a la esfera internacional. Prueba de ello fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Con la apertura económica y la búsqueda incesante de un sistema financiero fuerte se comienza a configurar un proceso de financiarización, donde los capitales comienzan a dirigirse al sector financiero, del cual obtiene mayores beneficios en menor tiempo, esto deja sin flujo de capital al sector productivo, el cual, en aras de recuperar un poco de su inversión, disminuye en gran medida los salarios y las prestaciones de los trabajadores, dejando con ello desprovistos a una gran cantidad de ellos de seguridad social.

Así pues, en materia económica, el gobierno encabezado por Salinas de Gortari puso en marcha un modelo de economía abierta el cual en términos generales se centraba en reducir la rectoría económica del Estado; la continuación de la desincorporación de empresas públicas y la desregulación de la economía en la mayor cantidad de ámbitos posibles. Como lo señalaba su Plan Nacional de Desarrollo se seguirían tres líneas de política económica, a saber: 1. La estabilización de la economía; 2. La ampliación de recursos para la inversión productiva y 3. La modernización.

Así al inicio de su gobierno celebró el Pacto para la Estabilidad Económica y el Crecimiento Económico (PECE) en el cual se establecía la desregulación de la economía, así como la necesidad de abatir la inflación, la protección al poder adquisitivo de los salarios y la concertación de alianzas entre diversos sectores para la estabilidad económica interna.

El gobierno salinista estaba convencido de que la recuperación económica sería posible si los capitales que habían abandonado el país, retornaban a él, fue así que en 1990 se reforma la constitución mexicana en aras de dar cabida a la privatización de los bancos, esto con la finalidad de crear un sistema financiero fuerte, competitivo y eficaz, así como la consolidación de grupos financieros y alentar el regreso de capitales a México.

El bajo crecimiento de la economía sin duda impactó en el ámbito social, por ejemplo “en 1992 los salarios reales eran aún inferiores entre 20% y 40% a los de diez años antes-

paralelamente el empleo formal ha[bía] crecido muy lentamente, a un ritmo notablemente inferior a la incorporación de nuevos activos. En este contexto, la economía informal ha[bía] crecido aceleradamente mientras la emigración hacia EE.UU. y las transferencias que posibilita ha[bían] tenido un creciente protagonismo como válvula de escape de la situación social mexicana” (Rosell, Viladomiu, , & Forcada, pág. 124)

Sin embargo, “para mediados de 1994 el objetivo inicial, y más fácil del programa de estabilización que era reducir la inflación, ya se había alcanzado. La inflación se había reducido debido a: 1. Se habían cumplido los acuerdos tomados sobre la deuda externa; 2. El déficit público había disminuido; y 3. Se tenía el control de algunos precios clave como los de la tasa de cambio y los salarios. Entre los efectos negativos más sobresalientes del programa de estabilización de entonces destaca la drástica disminución del crecimiento de la economía, del nivel de salarios reales, del ingreso per cápita y del nivel de vida de la población” (Gollás, 2003, pág. 35). Así en este periodo se acentuó la pobreza, especialmente en el ámbito rural.

Cabe destacar que “la salida de divisas en la cuenta corriente durante el sexenio de Salinas fue de 105, 786 millones de dólares. Esta fuga de capitales no hubiera sido posible sin una forma de compensación como lo fue la cuenta de capital, es decir, recursos externos. Asimismo, en la administración de Salinas entraron al país 101, 933 millones de dólares por medio de inversión extranjera. Este solo hecho explica el bajo requerimiento de divisas en la mayor parte del sexenio. Pero del total de inversión extranjera, 70.2% fue en cartera. Así, casi tres cuartas partes del déficit de cuenta corriente tuvieron que ser financiadas con inversión especulativa, lo que demuestra la frágil posición de México con respecto al exterior” (Banda & Chacón , 2005, pág. 449)

Ante un contexto de apertura comercial y liberalización financiera, se vuelve necesario que la moneda sea estable, esto con la finalidad de que la libre movilidad de capitales no actúe de forma especulativa y presione sobre el tipo de cambio y con ello, evitar que se desestabilice la actividad económica y al sector financiero. En su último año de gobierno, Salinas de Gortari rehusó devaluar el peso, manteniendo la paridad peso – dólar, esto en contra de lo recomendado por los analistas financieros.

Así pues, Ernesto Zedillo recibió un gobierno con condiciones macroeconómicas muy diferentes a las de los gobiernos que antecedieron a Miguel de la Madrid, las cuales a partir de diversos sucesos que tuvieron lugar en 1994 como el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, el asesinato de Luis Donald Colosio, el incremento del riesgo cambiario y el abandono de grandes cantidades de capital del país, así como de la disminución en los precios del precio del petróleo, desataron una crisis financiera.

En diciembre de 1994 se decidió ajustar la paridad cambiaria en un 15% por lo que el tipo de cambio pasó de 3.5 a 4 pesos por dólar. Aunado a ello el Banco de México perdió reservas y

la sobrevaluación del peso pasó el 15%, por lo que, ante un escenario de alto riesgo los agentes económicos provocaron una abrupta caída en la bolsa de valores mexicana. Con ello, la fuga de capitales se situó en 1 689 millones de dólares y la salida de inversión de cartera fue de 7, 355 millones de dólares durante el primer trimestre de 1995, ello a pesar del incremento en la tasa de interés que pretendía mostrar rendimientos atractivos para los capitales.

Como explican Banda y Chacón los intereses que protegía el gobierno mexicano ya estaban definidos luego de los sucesos que se desarrollaron en 1994, por lo que:

“La disminución en las entradas de capital, la presión sobre las reservas internacionales y el incremento en las tasas de interés representaban un grave problema para el gobierno mexicano. Primero, porque la caída en las reservas ponía en peligro la viabilidad del régimen cambiario y, segundo, porque el incremento en las tasas de interés aumentaba la vulnerabilidad del sistema bancario que tenía un elevado nivel de cartera vencida” (2005, pág. 453)

Cuando Ernesto Zedillo tomó posesión del cargo, el país comenzó a experimentar una de las más grandes recesiones hasta aquél momento, provocando que el PIB se redujera en poco más del 6%, como lo muestra la gráfica 1.

Por ello, el 29 de diciembre de 1994, Zedillo anunció el Programa de Emergencia Económica. En un comunicado expresó que la demanda de divisas había sobrepasado la oferta dado el superávit en las importaciones mexicanas, lo que causó que en 1994 la diferencia entre importaciones y exportaciones, es decir, el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, fuera de 28 mil millones de dólares.

Así pues, explicó que dicho saldo negativo si bien podía ser compensado con la entrada de capitales, lo que había dañado a la economía había sido el excesivo crecimiento de la cuenta corriente, así como diversos hechos políticos y sociales que habían lesionado la confianza de los capitales. En este sentido, anunciaba la devaluación del peso y su compromiso por hacer que la confianza perdida, retornara; de forma específica el Programa de Emergencia Económica tuvo los siguientes tres objetivos:

- Reducir el déficit en la cuenta corriente a un nivel sanamente financiable en el corto plazo.
- Crear las condiciones para una pronta y sana recuperación de la actividad económica y el empleo.
- Hacer que el efecto inflacionario de la devaluación fuera lo más reducido y breve posible, y evitar que la economía cayera en una espiral inflacionaria.

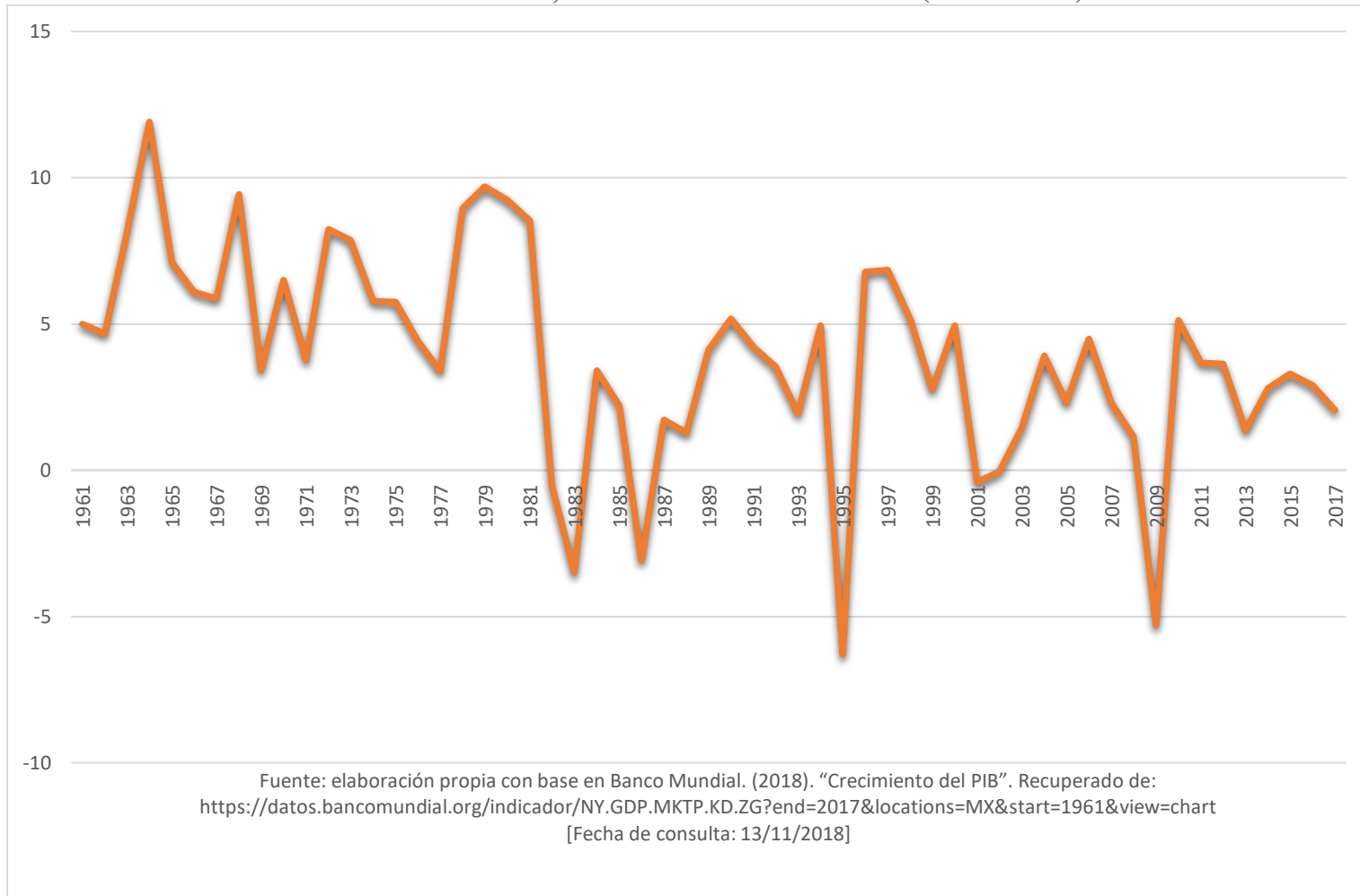
Por ello se planteó que era necesaria la ayuda del sector productivo, reducción del gasto público, impulso de la infraestructura para el desarrollo, así como la integración de un fondo de apoyo financiero con recursos internacionales. La participación del sector productivo en

el Programa se vio plasmado en el Acuerdo de Unidad para Enfrentar la Emergencia Económica.

En dicho Acuerdo, el sector empresarial se comprometió a abandonar ciertos márgenes de ganancia y el obrero a la consecución de ajustes salariales para evitar el incremento de la inflación. Además se reiteró la disciplina fiscal, y la adopción de mecanismos para incrementar la competitividad y combatir las prácticas desleales en el comercio.

A estas medidas implementadas por el primer mandatario, se sumó la ayuda de diversos organismos internacionales, llámese Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional y de países de todo el mundo como Japón, Estados Unidos, Canadá, Brasil y Argentina, todo ello sin duda mejoraba las expectativas de la economía mexicana, así como la confianza de los inversionistas en la misma.

Gráfica 1: México, Producto Interno Bruto (1961-2017)



A partir de la crisis el gobierno mexicano se fijó un objetivo: la estabilidad económica, lo que tuvo como resultado un bajo crecimiento económico y un impacto negativo en diversas variables de la economía, como lo muestra la siguiente tabla:

Cuadro 14: Desempeño de algunas variables relevantes de la Economía mexicana. (1900-2010) Tasa de crecimiento promedio anual (%)

Periodo Histórico	PIB Real	Precios	PIB Real per capita	Dólar ^{1/}	Impor. Totales	Expor. Totales	Impor. USA ^{2/}	Expor. USA ^{2/}	Dinero ^{3/}	Balance Público ^{4/}	Consumo	Inversión	
Neoliberalismo	1983-2010	2.08	22.92	0.58	17.52	11.71	8.40	62.82	78.63	28.83	-2.49	2.63	4.73
Miguel de la Madrid	1983-1988	1.08	83.31	-1.20	72.41	18.84	3.41	60.51	62.10	84.84	-9.61	1.10	2.18
Carlos Salinas	1989-1994	3.02	16.47	1.08	6.33	17.94	11.60	68.58	77.70	29.19	0.13	4.35	8.74
Ernesto Zedillo	1995-2000	5.45	18.03	3.97	8.05	19.21	15.87	74.37	86.21	23.41	-0.83	5.30	15.03
Vicente Fox	2001-2006	2.89	7.17	1.86	3.13	8.74	9.50	58.86	87.03	12.94	-0.54	3.96	8.26
Felipe Calderón	2007-2010	-0.91	5.48	-1.71	8.09	-2.30	-2.99	46.28	80.84	6.23	-1.17	-0.85	1.93

Notas:

1/ Revaluación (-) y devaluación (+)

2/ Como % de las importaciones o exportaciones totales, se refiere al promedio simple del periodo

3/ Agregado monetario M4

4/ Como % del PIB, se refiere al promedio simple del periodo

a/ 1925-1940

b/ 1926-1940.

Fuente: Aparicio, A. (2010). *Pasado, presente y perspectivas de México*. Ciudad de México, México: Facultad de Economía-UNAM

Vicente Fox, quien tomó posesión del cargo presidencial con gran legitimidad, luego de una demostración del adecuado camino que estaba tomando la democracia en México, continua con las políticas de austeridad. En su sexenio fue posible observar que la estructura productiva decreció, muestra de ello fue el sector metal-mecánico, el cual decreció en más del 8%, mientras que el sector financiero crecía continuamente, aproximadamente en un 4.6% anual.

El sexenio foxista mostró una importante concentración del ingreso donde el 10% de la población acaudalada concentró el 70% del mismo; además en promedio cada año de su sexenio emigraron por lo menos 575 mil mexicanos; aunado a esto la informalidad creció sobre la formalidad, lo que significó que más del 60% de la población no tuviera acceso a la seguridad social.

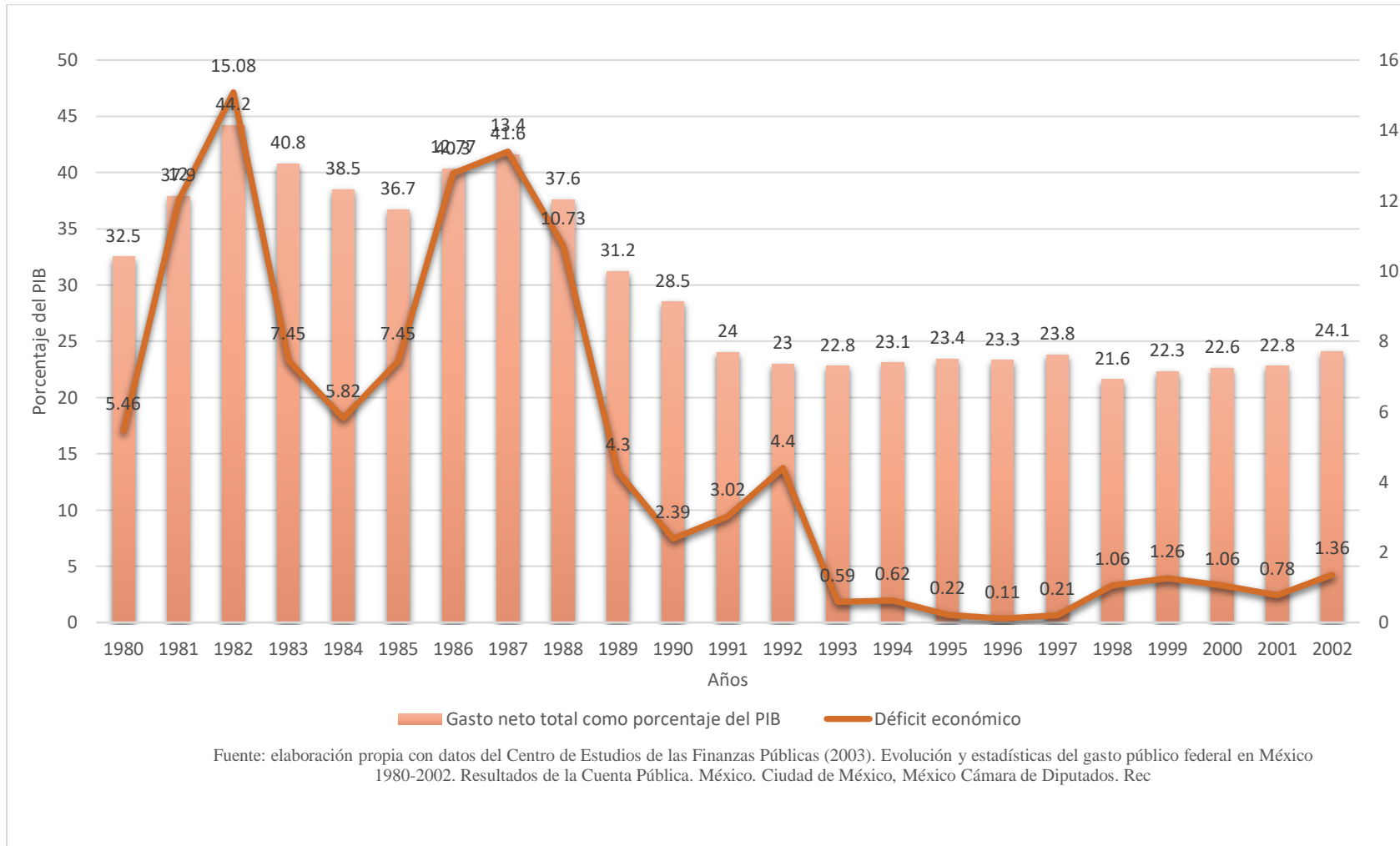
Otros indicios del pobre desempeño de la economía en el sexenio de Fox fue la creación de 123 mil 83 empleos, contra el millón 300 mil que propuso en su campaña a la presidencia, por lo que, como se observó anteriormente, un importante sector de la población se integró al sector informal. En este sentido, Felipe Calderón, el presidente del empleo, logró un sexenio lleno de violencia y falta de oportunidades. Aunado a ello, los acontecimientos acaecidos a partir de la Gran Crisis de 2007-2008 pusieron en jaque a la economía, que ya debilitada, tuvo una caída drástica y un retroceso en el crecimiento del PIB.

Finalmente, las reformas puestas en marcha por Enrique Peña Nieto, continuaron con las políticas de apertura comercial, explotación de los recursos por parte de empresas extranjeras y concentración de la riqueza, acompañado de políticas de austeridad y de reformas económicas de segunda generación.

2.4 Gasto público y política social de 1982 a 2018

Como fue posible observar en el Capítulo I del presente trabajo, el gasto público comenzó a disminuir a partir de las políticas de austeridad implementadas con motivo de la crisis de los años 80. En 1982 el gasto neto total como porcentaje del PIB representó el 44.2%, y en ese año se calculó que el déficit fue del 15% del PIB, mientras que para 1990 el gasto representó el 28.5% y continuó disminuyendo, especialmente en los años 90, donde las política para reducir el déficit público mostraron su efectividad, como es posible observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 2: México, Evolución del gasto neto total y del déficit público (1980-2002) (Porcentaje respecto al PIB)



A principios de los años 80 el gasto público se destinaba de forma sustancial a las funciones productivas y dentro del gasto programable el gasto de capital participaba de forma importante, sin embargo, desde la administración de Salinas de Gortari los recursos comenzaron a orientarse a funciones sociales tales como educación, salud y seguridad social.

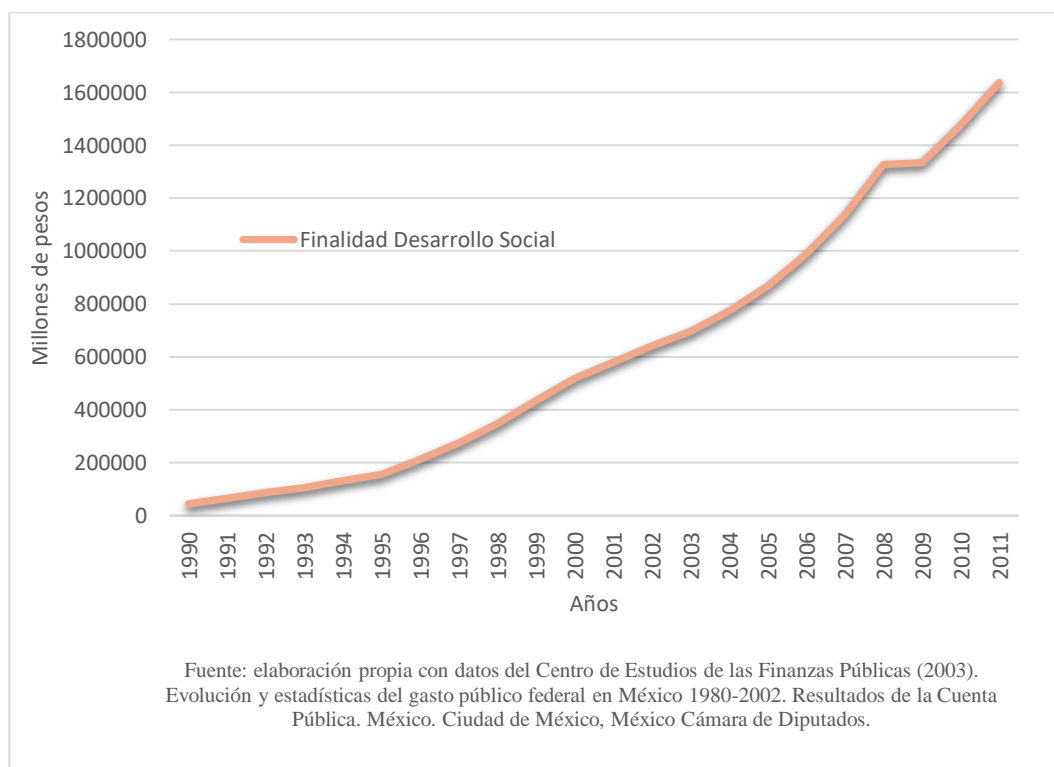
Así pues, de acuerdo a los datos disponibles, el gasto social en los años a analizar se ha ido incrementando, esto sin duda interrumpido en el año 1994 a partir de la crisis que se gestó en dicho periodo, aun cuando comenzaba a mostrarse una recuperación desde 1982, año en que el país también sufrió desequilibrios económicos.

Así pues, el gasto público en desarrollo social ha tendido a incrementar, aún frente a las políticas de austeridad en las que se encuentra inmerso el gobierno mexicano y solamente ha disminuido cuando el país se ha enfrentado a crisis económicas.

Dicha característica sería plasmada en el año 2004 en la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 4, donde se señala que:

“Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación”

Gráfica 3: México, Gasto en Finalidad de Desarrollo Social (1990-2011) (Miles de millones de pesos)

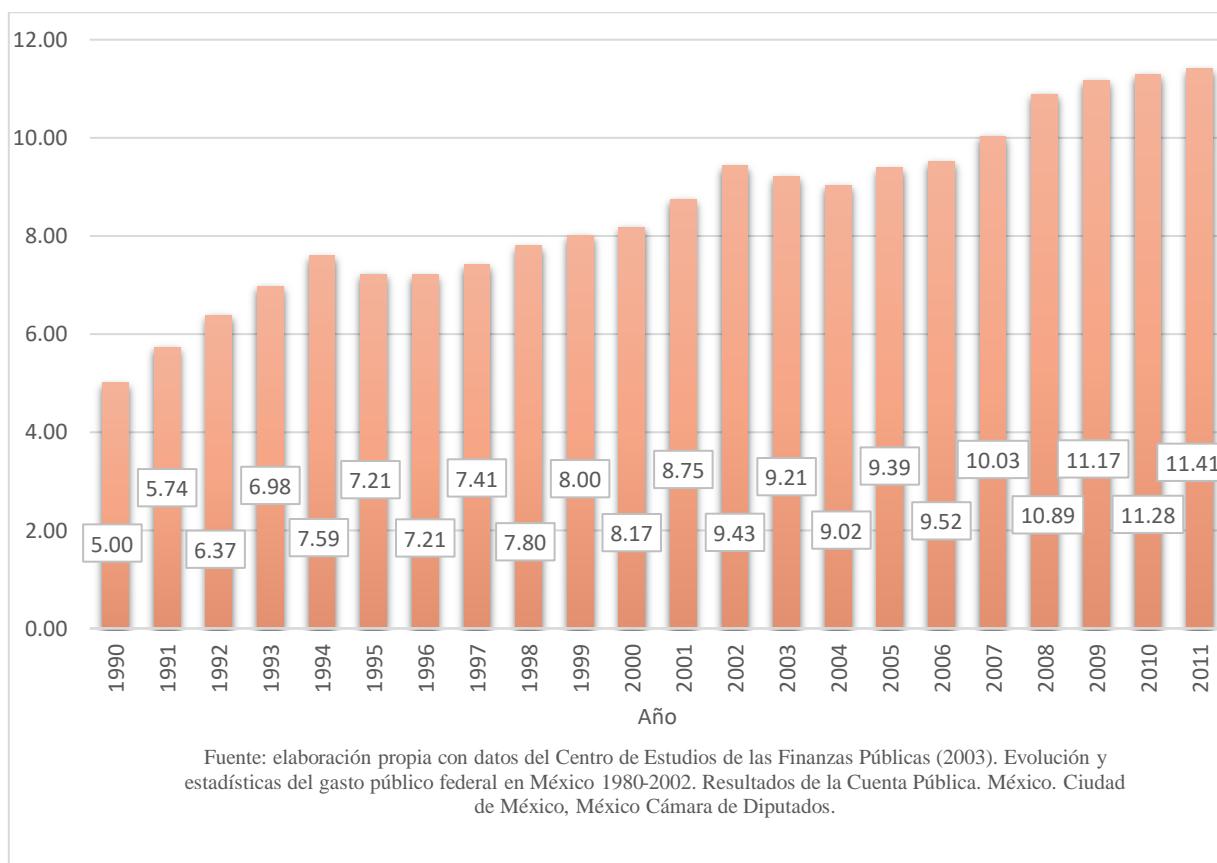


De la ley antes citada también es importante destacar el artículo 20 ya que indica que:

“El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.

Como es posible observar en la tabla antes mostrada, el gasto en desarrollo social ha incrementado de forma importante, tan solo de 1990 a 2005 se calcula que incrementó en términos reales a una tasa media anual de 6.6%, de hecho ha llegado a significar el 10% del Producto Interno Bruto, como lo muestra la siguiente gráficas:

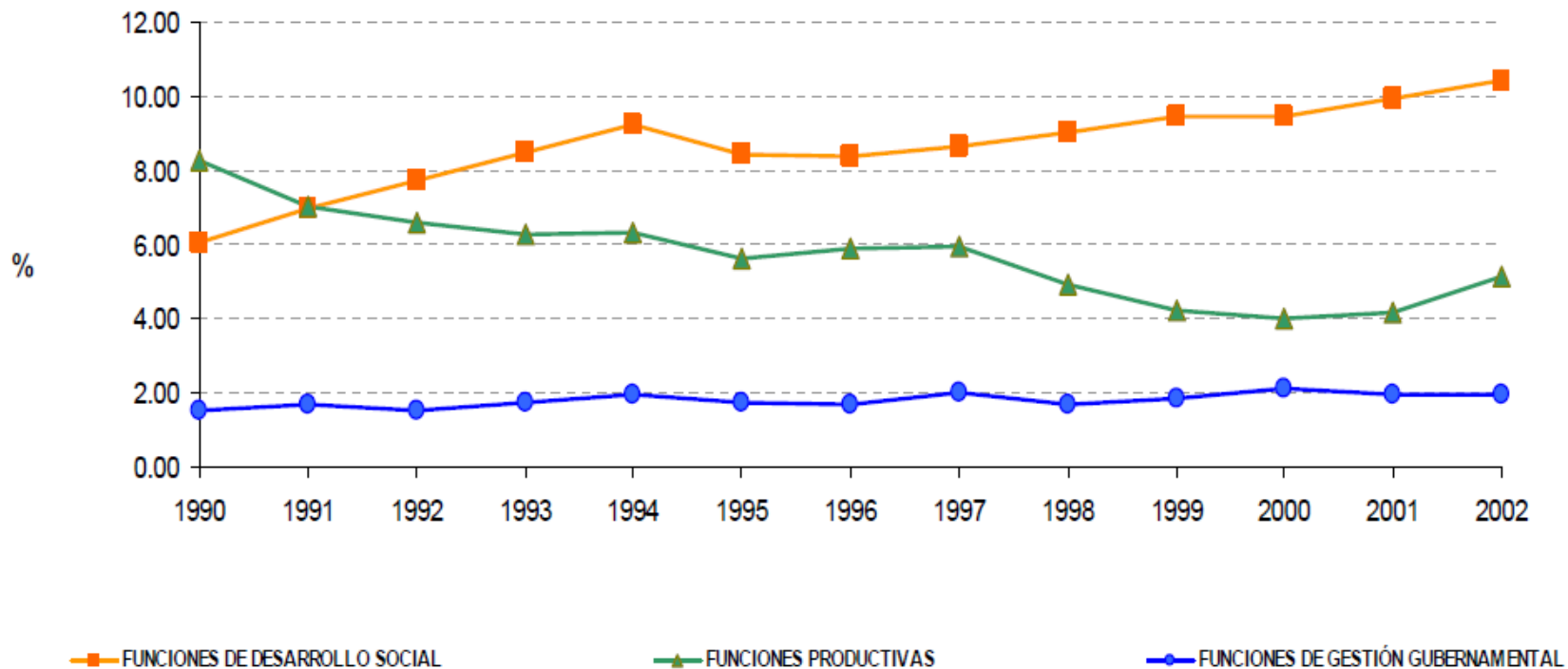
Gráfica 4: México, Gasto en Finalidad de Desarrollo Social como porcentaje del PIB (%)



Del gasto programable del sector Público presupuestario en el PIB en clasificación funcional, el gasto en desarrollo social tiene mayor participación, aún frente a las funciones productivas

y de gestión gubernamental de 1990 a 2002, esto se puede observar de forma clara en la siguiente tabla:

Gráfica 5: México, Participación del gasto programable del sector público presupuestario en el PIB (1990-2000) (%)



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003). *Evolución y estadísticas del gasto público federal en México 1980-2002. Resultados de la Cuenta Pública.* México. Ciudad de México, México Cámara de Diputados. Recuperado en: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm

Así pues de forma particular es posible constatar que, como se mencionaba anteriormente el gasto público se destinó en mayor medida a tres sectores en particular: educación, salud y seguridad social.

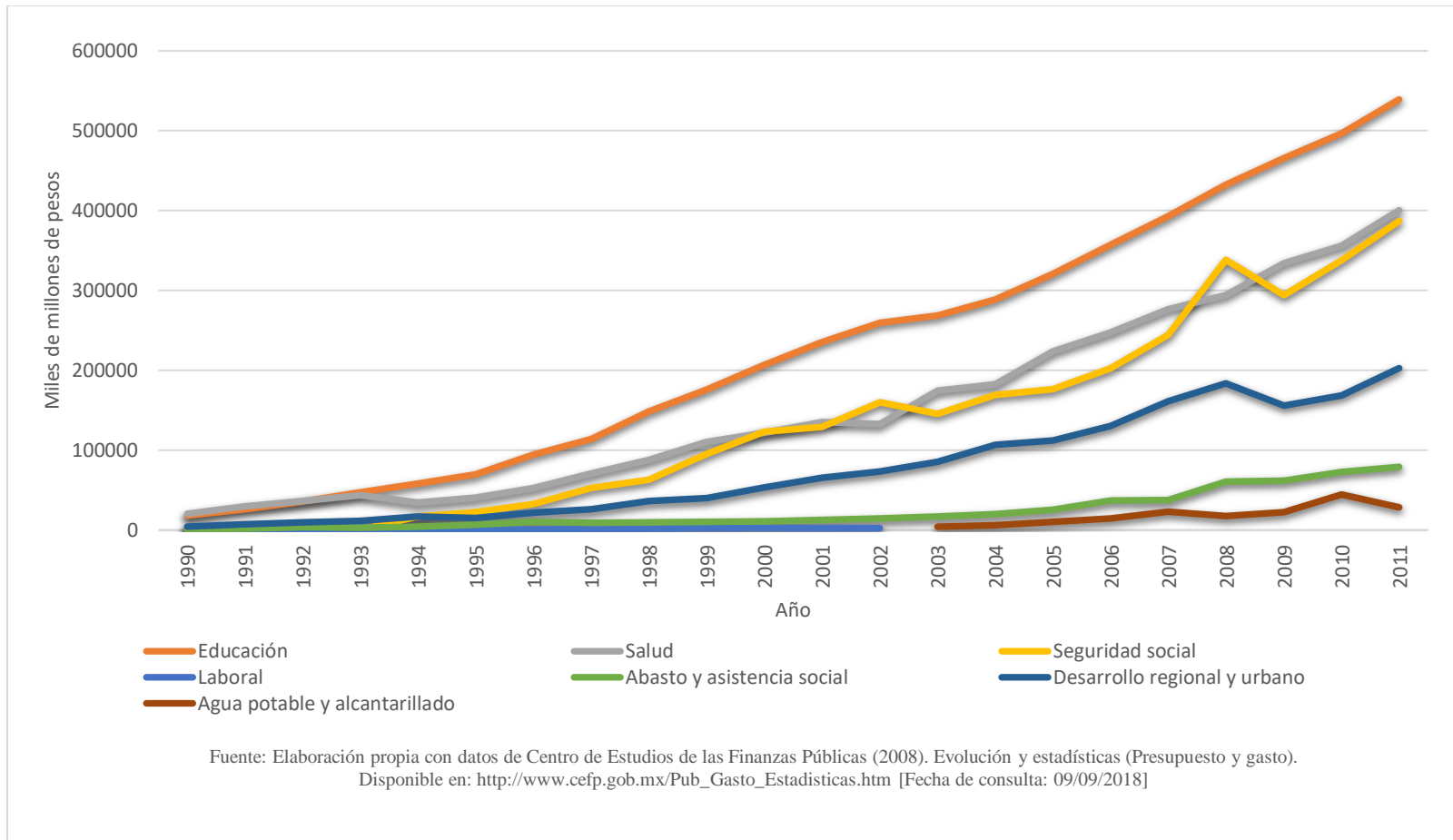
En la Gráfica 5 se vislumbra el peso que tienen las funciones productivas desde los años noventa, las cuales recibieron menos recursos desde aquél año y de forma progresiva hasta el año 2000 en comparación de las funciones de desarrollo social. Esto basado en una lógica en la que se atendían las consecuencias y no las causas, es decir, a través de programas de diversa índole se les proveyó a las personas en situación de vulnerabilidad de medios de subsistencia, esto sin modificar las condiciones estructurales de la economía, las cuales, de haberse atendido otorgarían mejores salarios y prestaciones a los trabajadores y con ello mejores condiciones de vida.

De esta forma, el gasto corriente y de capital como elementos que permiten entender la forma en cómo se ejecuta el gasto público, también da cuenta de esta dinámica de gasto que se ha tenido desde los años ochenta. Así, desde aquellos años hasta el 2006 el gasto corriente significaba en promedio el 80% del total del gasto público, esto frente al 26% de gasto de capital en 2013, el cual en 2015 disminuyó a 23%.

Las políticas de austeridad atacaron desde sus inicios las políticas productivas en el país, así como aquellas destinadas al campo, inversión y la creación de infraestructura, tan solo en el sexenio de Enrique Peña Nieto se realizaron cuatro recortes de gasto público a estos ámbitos desde 2014 y hasta 2018.

La austeridad se denota de forma generalizada en la economía pues el gasto público ha ido disminuyendo año con año su participación en la misma, su distribución, queda claro, privilegia el ámbito de desarrollo social, dejando atrás las funciones productivas del gobierno, así como otros ámbitos que coadyuvarían a paliar las condiciones estructurales de las personas que tienen que recurrir a programas gubernamentales de asistencia social por ser incapaces de adquirir la canasta básica de alimentos, empleo o servicios de salud.

Gráfica 6 México, Gasto por función en Finalidad de Desarrollo Social (1988-2011) (Miles de millones de pesos)

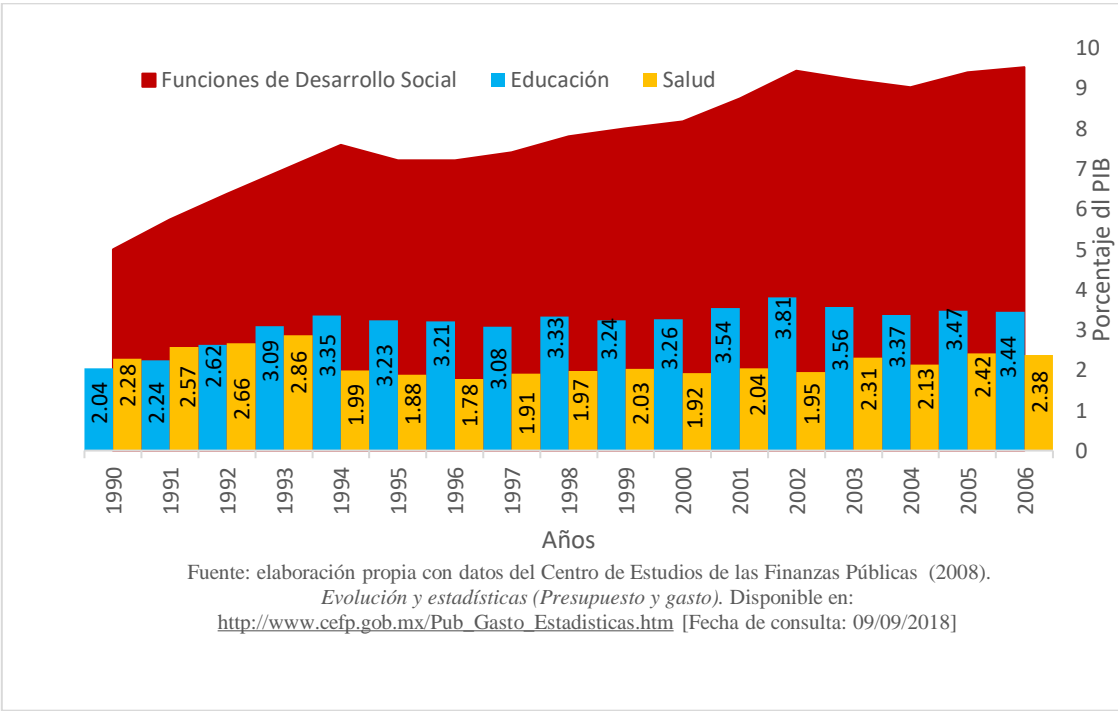


Cabe destacar que al pasar de los años las funciones variaron, en el periodo de Miguel de la Madrid comprendían educación, salud, desarrollo regional y urbano, trabajo y previsión social, y desarrollo urbano y ecología, mientras que de 1990 a 2002, comprendía: educación, salud, seguridad social, laboral, abasto y asistencia social y desarrollo regional y urbano, mientras que de 2003 a 2006 a este se les anexó agua potable y alcantarillado y se quitó el ámbito laboral.

Así pues, es posible observar de forma clara un incremento en el gasto en todas las funciones de la Finalidad desarrollo social, esta gráfica da cuenta de la importancia que los gobiernos le otorgaron a ciertos ámbitos como lo fue educación y salud, hecho que desde un inicio quedó plasmado en planes nacionales de desarrollo como el Miguel de la Madrid Hurtado donde se indicó que la educación sería la fuente de la recuperación económica, mientras que la salud sería la materia prima que permitiría que los individuos cumplieran de forma funcional sus actividades.

En dicho periodo el gasto en salud incrementó 2.1% promedio anual, mientras que la de educación creció en 5.9% anual. En 1990 la salud representó el 2.28% respecto del PIB, mientras que para 2006 llegó al 2.38%; la educación por otra parte significó el 2.04% en 1990 y el 3.44 para 2006. Dichas cifras se pueden apreciar en la siguiente tabla:

Gráfica 7: México, Gasto en educación y salud respecto del PIB destinado a las Funciones de desarrollo social



En este sentido, el gasto público en la materia ha jugado un papel fundamental, así como en el caso de la seguridad social, gasto que aunque creciente, fue y seguirá siendo insuficiente para lograr una seguridad social universal.

2.4.1 Gasto en seguridad social

Como fue posible observar, la seguridad social fue el tercer ámbito al que más se le destino gasto público, después de educación y salud. Ello con la finalidad de consolidar aquellas acciones que los gobiernos plasmaron en los planes nacionales de desarrollo y que guiaron su actuación durante seis años.

Así pues, este gasto se ha ido incrementando a lo largo de los años para las diversas instituciones que se encargan de velar por este importante derecho, en el presente apartado, abordaremos el caso del IMSS, institución pilar de la seguridad social en México.

Los primeros años de vida del IMSS se desarrollaron en un contexto de gran crecimiento del Producto Interno Bruto en el país, donde la Institución encargada de velar por los trabajadores en un modelo de desarrollo en el que la industrialización y la sustitución de importaciones serían primordiales, la colocaron como pieza clave.

En los primeros años del IMSS (1944-1964) e incluso hasta 2006, sus ingresos provenían de dos grandes fuentes: los productos de inversión y las cuotas obrero patronales, donde las segundas tendrían mayor peso (3.8% contra 96.2%). En este sentido, la tasa de crecimiento anual fue ascendente, particularmente en el sexenio de Manuel Ávila Camacho donde el promedio de ingresos en porcentaje fue del 24.9%, posteriormente, con Miguel Alemán Valdés sería de 15.7%, con Adolfo Ruíz Cortines de 17.3% y con Adolfo López Mateos de 14.6%.

En dicho periodo los egresos estarían distribuidos de la siguiente manera: 65.8% para prestaciones en especie, 13.2 para las prestaciones en dinero y 21% para los gastos en administración. Los egresos mostraron un crecimiento constante a lo largo del periodo, mientras que los ingresos tuvieron crecimientos y descensos más pronunciados e inestables, sin embargo esto no significa que en este periodo existieran problemas de solvencia en el Instituto.

Por otra parte, ya para los inicios de la década de los 70, la tasa anual de ingresos disminuyó y llega a ser negativa en 1972 y 1973, y se recupera al año siguiente, pero volvió a decaer a finales de este periodo e inicios de los años 80, teniendo un crecimiento negativo del 21% en 1988.

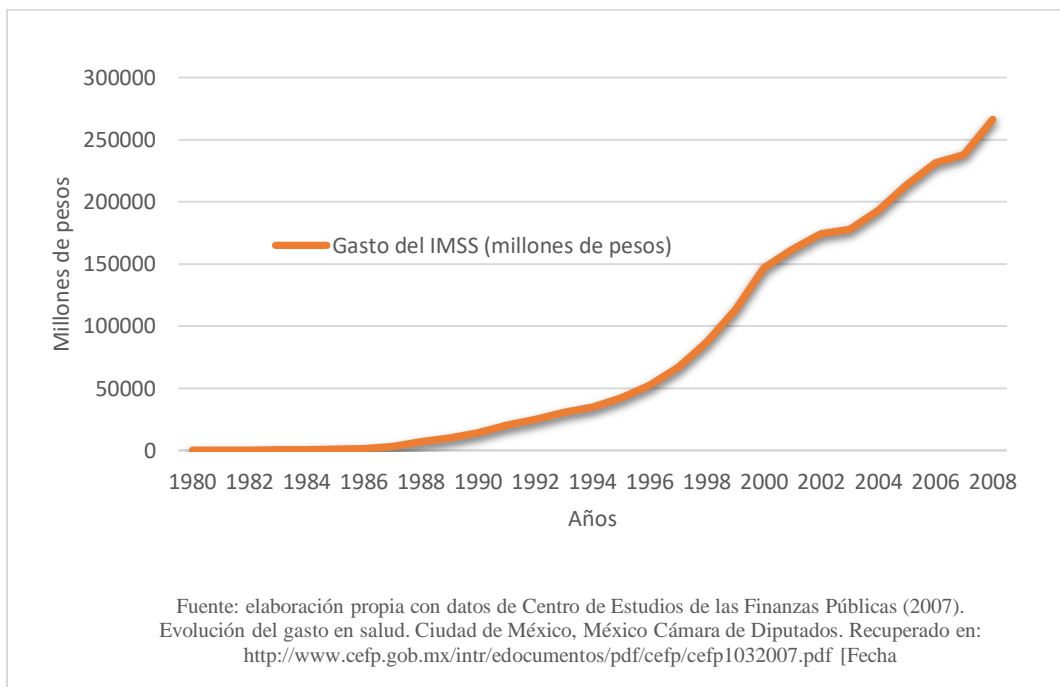
“Los resultados anteriores conducen a confirmar cómo una situación generalizada de crisis en la economía impacta la situación financiera de las instituciones; en este último caso se debe a la crisis financiera y bursátil de 1987 a 1988. Nuevamente otro periodo de crisis financiera y bancaria de 1995, muestra caídas de 17.5% en los ingresos del IMSS. En el gobierno de la alternancia de Vicente Fox Quezada

(2001-2006) tuvo en su primer año de gestión un crecimiento de los ingresos en 10.3%; para finalizar con una tasa de crecimiento promedio anual en su sexenio de 2.6 por ciento” (Moreno, 2014, pág. 166)

En este periodo la tasa de crecimiento anual de los egresos es estable en los años 70, pero posteriormente, comienza a registrar tasas negativas. Para 1988 el decrecimiento de los ingresos supuso el 20.5%, mientras que para 1995 fueron de 11.6%; 1996, 8.5% y 1997 4.1%, para el sexenio de Vicente Fox los egresos se mantuvieron en un promedio de 6.6%.

Así pues, el gasto destinado al sector salud y en términos específicos al IMSS ha sido ascendente, sin embargo, no cabe duda de que en los años que van desde 1980 hasta 1996, la institución presentó la menor cantidad de gasto, manteniéndose constante a la alza desde 1997 hasta 2004 e incrementando de forma importante al finalizar el sexenio de Vicente Fox en 2006. Algunas caídas se mostraron en 1994 y 2007, años en que se gestaron importantes crisis económicas a nivel nacional e internacional. Así pues, la siguiente gráfica muestra la evolución del gasto del Instituto de 1980 a 2008 en millones de pesos, para ilustrar lo antes señalado:

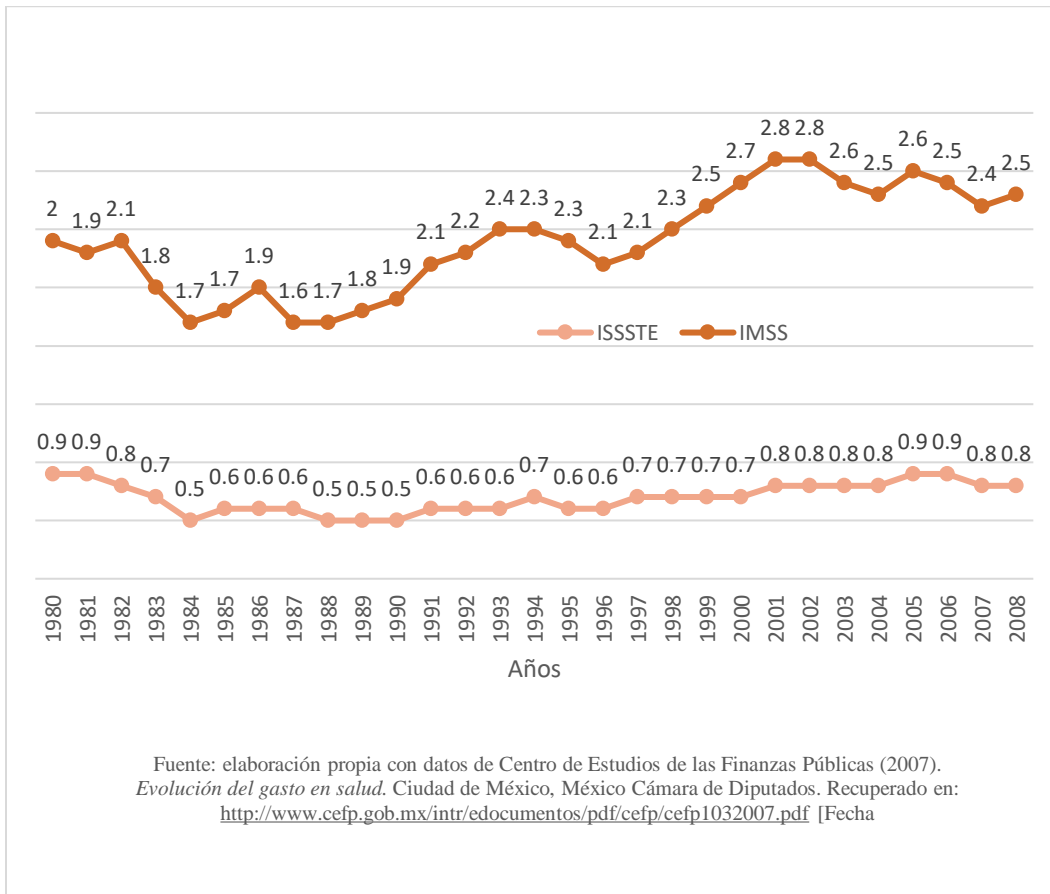
Gráfica 8: Evolución del gasto del IMSS (1980-2008) (Millones de pesos a precios corrientes).



En términos generales el gasto promedio destinado al IMSS ha sido del 2.2% del Producto Interno Bruto desde 1980 hasta 2008. Mientras que para el ISSSTE, otra pieza medular en la

seguridad social mexicana en promedio ha sido del 0.6%, como se puede observar en la siguiente tabla:

Gráfica 9: Evolución del gasto del IMSS e ISSSTE (1980-2008) como participación porcentual del PIB.

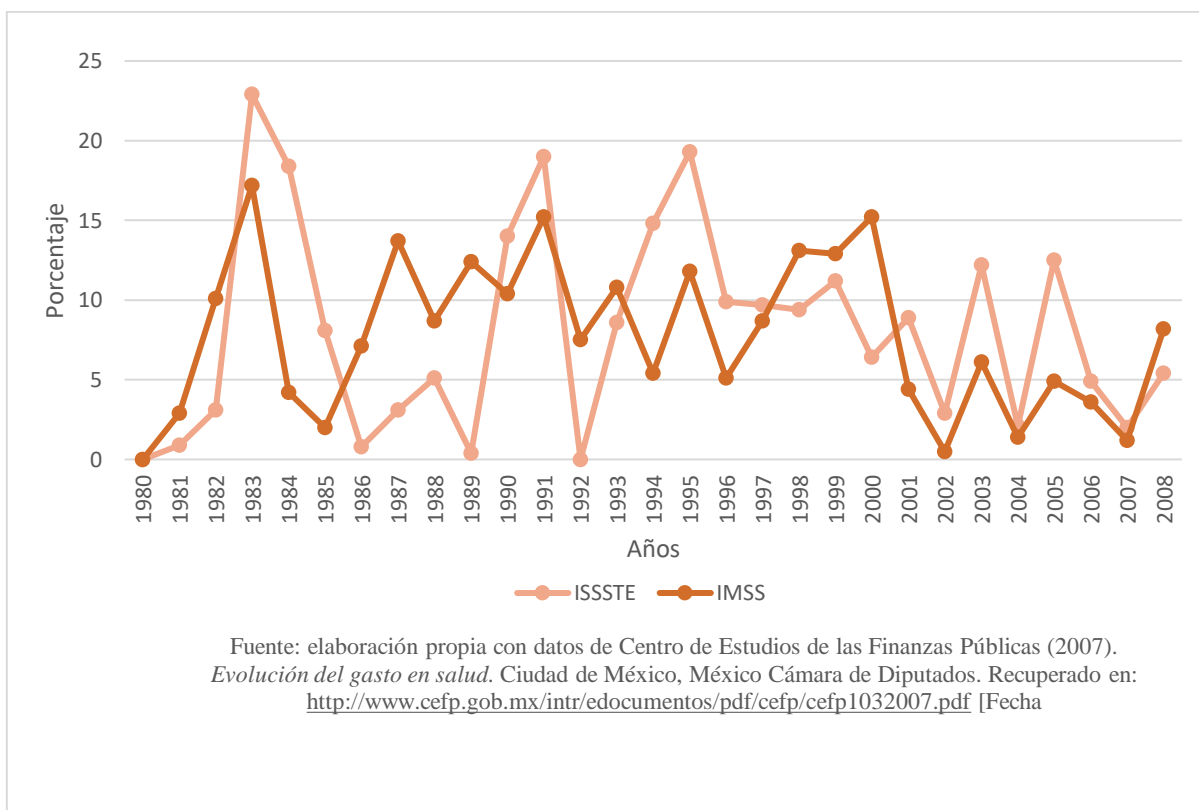


La tabla anterior también muestra el decrecimiento del gasto en el caso del IMSS en el periodo que corre de los años 1983 a 1990, donde no se puede superar el 2%, mientras que de 1991 a 1998, la participación del gasto permanece constante, posteriormente de 1999 a 2008 ésta incrementa.

Por otra parte, en el caso del IMSS es posible observar el decrecimiento del gasto como porcentaje del PIB de 1984 a 1996 y es hasta 2001 donde éste comienza a recuperarse. Sin embargo es notable la diferencia entre ambas instituciones, donde de acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007), la participación del IMSS tiene un mayor peso en el Producto Interno Bruto.

Para el caso del IMSS la variación real anual del gasto fue de 7.7%, dándose casos interesantes donde ésta descendió súbitamente, por ejemplo en 1983 fue del 17.2% y en 1985 tan solo de 2%. En 1995 fue de 11.8% y en el 96 del 5.1%, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Gráfica 10: Variación real anual del gasto del IMSS e ISSSTE (1980-2008) (%)



Conclusiones finales

El gasto público se compone de las erogaciones que realiza el gobierno para la atención de diversas necesidades, se encuentra sujeto en parte a cuestiones políticas y de grupo, así como a la política económica elegida para ser implementada y a los objetivos, estrategias y líneas de acción que cada gobierno plasma en su plan de acción sexenal.

En consecuencia, es innegable la importancia del gasto público como motor de las acciones de gobierno, sin embargo, sus beneficios han sido sacrificados en aras de la prioridad que se le otorgó a capitales financieros extranjeros, todo ello en relación a los cambios a nivel mundial que comenzaban a gestarse con la entrada del neoliberalismo.

Así, la propia situación macroeconómica y política que vivió el país en los años 80, contribuyó a generar las condiciones adecuadas para que las políticas de apertura comercial, privatización y desregulación económica, propuestas y en cierto grado, impuestas por

organismos internacionales, entrarán en vigor, todo ello derivado de los préstamos que el país había recibido.

Por consiguiente, una economía con una deuda internacional exorbitante y un tipo de cambio devaluado, como la mexicana, no pudo negarse a las condiciones que los bancos estadounidenses en su mayoría, imponían para solventar los pagos de deuda, a esto hay que añadir la formación académica de presidentes como Salinas de Gortari, quienes educados bajo la doctrina de la austeridad y el neoliberalismo, continuaron con políticas económicas de esta índole, de las cuales el país fue incapaz de escapar ante las siguientes gran crisis en la que cayó el país, entre 1994 y 1995, y la que vendría algunos años después en 2008 como consecuencia de la desregulación del sistema financiero.

Así, el país comienza a perder su control en el manejo de la política económica dirigida al crecimiento y desarrollo económico y privilegia el control de la inflación, las tasas de interés, el tipo de cambio y la disciplina fiscal.

Esto sin duda podría resultar desentonante con el crecimiento en el gasto en política social, el cual llegó a significar más del 10% del Producto Interno Bruto y que además ha sido más significativo frente a gasto en productividad y otras acciones de gobierno. Así, la educación, la Salud y el seguro social, han sido los ámbitos más favorecidos en cuestiones de recursos.

En consecuencia, queda establecida la importancia del gasto público, así como los momentos históricos que lo han constreñido por medio de las políticas de austeridad, factor que, de forma macro, ha afectado condiciones de empleo, salario y en términos generales macroeconómicos y vinculados con el sector financiero, que no han permitido que, pese al incremento en gasto público, se combata la exclusión de individuos a este derecho, y que, por el contrario han favorecido la entrada de capitales extranjeros y la creciente desregulación del sistema financiero, situación que se vislumbra en la reforma al sistema de pensiones de 1995.

Capítulo III: Empleo en México y asegurados: implicaciones de las políticas de austeridad en la carencia por acceso a la seguridad social

Introducción

Aun con un incremento constante en el gasto público y en particular en aquél destinado a la seguridad social, todo ello sigue siendo insuficiente para incorporar a la totalidad de la población a algún sistema de seguridad social que vele por su bienestar y el de su familia. Todo ello en un contexto económico de estancamiento y sorpresivamente poco desempleado.

Así pues, esta situación plantea dos preguntas esenciales ¿Quiénes son los no asegurados? Y ¿por qué no lo están? Desde las que es posible comenzar a analizar el papel del sector informal de la economía y el rol que en este sentido, juegan las políticas de austeridad.

En este tenor, en el presente capítulo revisaremos de forma somera la creación y el contenido de la Ley Federal del Trabajo, así como la evolución de la PEA en el país en el punto 3.1, la cual ha ido en incremento, por otro lado, en el apartado El sector informal de la economía mexicana analizaremos a la población del sector informal de la economía, la cual no cuenta con prestaciones y de hecho ha ido en incremento en México y en toda América Latina.

Así pues, esto no significa que aquellos que acceden a un trabajo formal cuenten con un nivel salarial que les permita satisfacer sus necesidades básicas, por ello, en el apartado 3.2 Breve análisis de los salarios en México, observaremos la evolución del poder adquisitivo de los salarios, así como su disminución.

De manera que el objetivo del presente capítulo es conocer cuáles son las condiciones laborales en México, cuáles son las características de los asegurados y no asegurados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y otros sistemas de seguridad social, lo anterior a la luz de las políticas de austeridad y el papel que han jugado en este ámbito.

En el apartado 3.3 Binomio formalidad-informalidad: ¿cuántos son los asegurados? Destacamos la segmentación del seguro social, el cual desde su creación, se encuentra dirigido a personas con empleos formales, lo que, como se verá repercute de forma directa en la cantidad de trabajadores afiliados al seguro social.

Estos escenarios no pintarían de la misma forma de no ser por los procesos que han desencadenado las políticas de austeridad, los cuales sin duda han sido un detonante para la informalidad, así pues, en el punto 3.4 Implicaciones de la política de austeridad en el empleo se analiza la forma en que éstas han hecho retroceder a la economía mexicana y su impacto en la dinámica del empleo, para con ello, dar pie al apartado de conclusiones.

3.1 El trabajo y la Población Económicamente Activa en México

El estado mexicano siempre se ha declarado comprometido con la salud de sus trabajadores, por ello, desde sus planes nacionales de desarrollo ha propuesto su protección

y el constante mejoramiento de las instituciones que les prestan dichos servicios, entre ellos el IMSS y el ISSSTE.

Dicha preocupación no es reciente, pues surge a partir de los cambios en las formas de producción y la innovación tecnológica, las cuales revolucionaron la forma de trabajar y sus condiciones. Fue así que como se vio en el capítulo uno, comienzan a surgir iniciativas para el establecimiento de seguridad social para los trabajadores en todo el mundo.

Con la industrialización se desató la movilización y organización de los trabajadores, los cuales ya resentían los temibles efectos de perder su salario o la salud, ante un escenario donde dichos sucesos les conducirían a la pobreza, de ahí la importancia de la creación del seguro social y las pensiones, así como de la necesidad de extender dicha protección a cualquier individuo.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plasma el derecho del trabajo en México y sería a partir de la llamada federalización de la legislación laboral por la que se modifica la fracción X del artículo 73 y el preámbulo del artículo 123 en 1929, que se establece que solo el Congreso de la Unión dictará las leyes laborales en el país naciendo con ello la Ley Federal del Trabajo en 1931, la cual sería reformada en 1970.

En este tenor la ley de 1970 establece que en su artículo octavo que el trabajo es “toda actividad humana, intelectual o material, independiente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”. Así mismo en su artículo segundo establece que el trabajo digno es aquél que provee de seguridad social a los individuos, por lo que se entiende que cuando un trabajador no cuenta con este derecho tampoco tiene un trabajo digno.

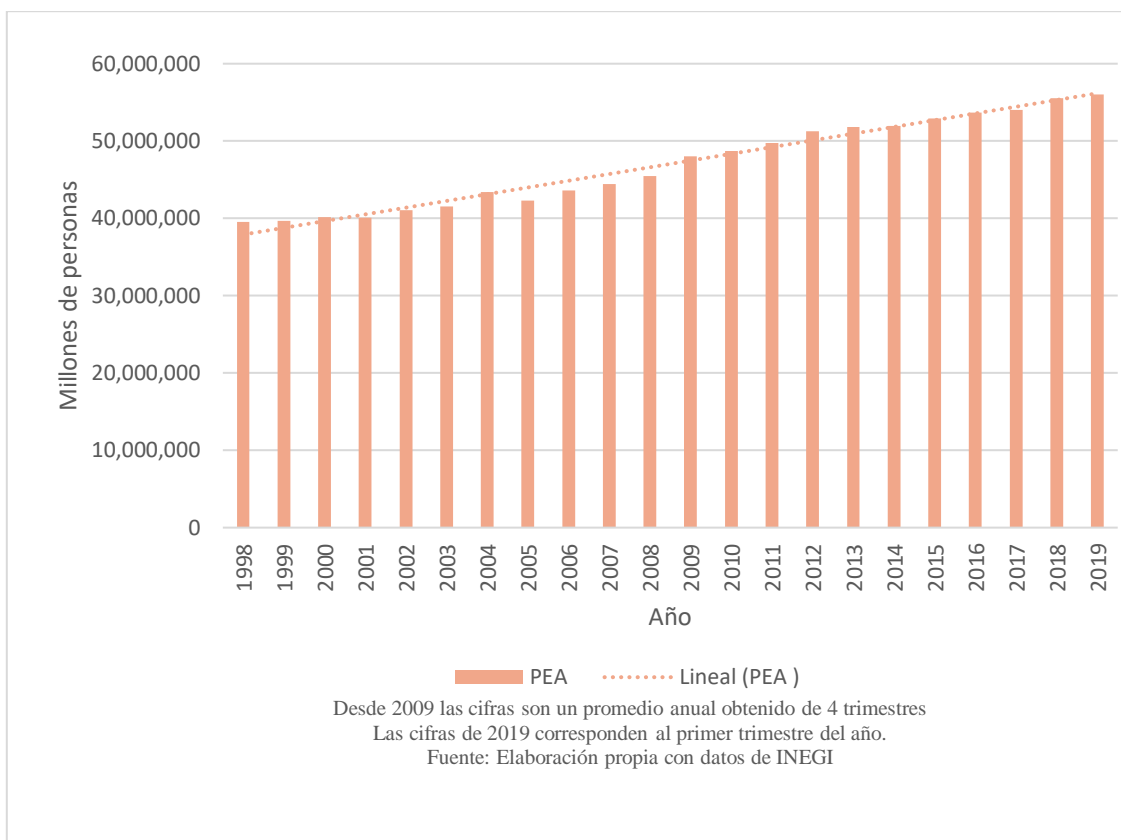
Así pues, cuando de trabajo se trata, es necesario conocer el significado de lo que se conoce como Población Económicamente Activa (PEA), concepto introducido por primera vez en 1958 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para hacer referencia a los “grupos constituidos por todas las personas, de uno y otro sexo, que suministran la mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios” (ONU en (Peralta, 2016, pág. 1)

Para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la PEA la constituyen “todas las personas de 12 y más años que realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada), o que buscaron activamente hacerlo (población desocupada abierta).

El hecho, que la PEA vaya en aumento, no significa que toda la población ocupada de ella se encuentre incorporada al sector formal de la economía y que cuente con seguro social, un trabajo digno o un buen salario, como veremos en el presente capítulo, la PEA en México se ha caracterizado por no estar sometida al desempleo, pero si absorbida por el sector informal, además, sus salarios se han visto estancados en los últimos años y han perdido su poder de compra.

La PEA en México ha ido en incremento desde 1998 de forma constante, pero no de manera abrupta, situación que se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 11: México, Población Económicamente Activa (1998-2019)



Así pues, de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo “el pleno empleo es el escenario donde a) hay trabajo para todas las personas que quieren trabajar y están en busca de él; b) tal empleo es tan productivo como es posible; y c) los individuos tienen la libertad de elegir el empleo” OIT en (Enriquez & Galindo, 2015, pág. 2). Así, aquellas personas que no se encuentren en esta situación se encuentran en: desempleo, para el caso del inciso a), mientras que para b) y c) están en una situación de subempleo.

En este sentido, existen dos tipos de empleo: formal e informal. “El empleo formal incluye a los trabajadores que tienen una relación laboral reconocida y que hacen cumplir sus derechos laborales (tales como seguridad social, beneficios no salariales de liquidación o finiquito al término de la relación de trabajo)” (Enriquez & Galindo, 2015, pág. 2)

Mientras que el sector informal de la economía, el cual ha sido una fuente de ocupación para aquellos que no pueden acceder a un empleo formal se caracteriza por obtener bajos salarios, desempeñarse en ambientes de trabajo inseguros donde se encuentran individuos particularmente vulnerables. Así pues, la Oficina Internacional del Trabajo indica que la economía informal es “el conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo

están en absoluto” (Oficina Internacional del Trabajo , 2007, pág. 1) En 2006 este sector de la población estaba conformado por 11.4 millones de personas en México. Y en 2013 únicamente el 40% de los trabajadores eran formales.

Al tomar los factores antes señalados en cuenta, tenemos que la tasa de desempleo en México es baja en comparación con otros países de América Latina, por ejemplo, en 2000 Argentina y Panamá presentaron una tasa de desempleo de 15%, mientras que la mexicana se situó en 3.4. Para 2006 era de 10.2 y 7.8 para Argentina y Panamá respectivamente, mientras que para México se situó en 4.6.

En México, el empleo formal se mide a través del número de trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Así, tenemos que la Industria de transformación se ha destacado por ser la que asegura a más individuos, esto desde 1997 hasta 2018, seguida de los servicios para empresas, personas y el hogar, en tercer lugar encontramos las actividades relacionadas con el comercio.

Por otro lado la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza, quedan en los últimos lugares de la lista, como lo muestra la siguiente tabla, la cual señala el número de empleados asegurados ante el IMSS por sector de actividad económica, mientras que la gráfica que le sigue, ilustra de forma visual la relevancia que tienen ciertas actividades económicas frente a otras en número de asegurados.

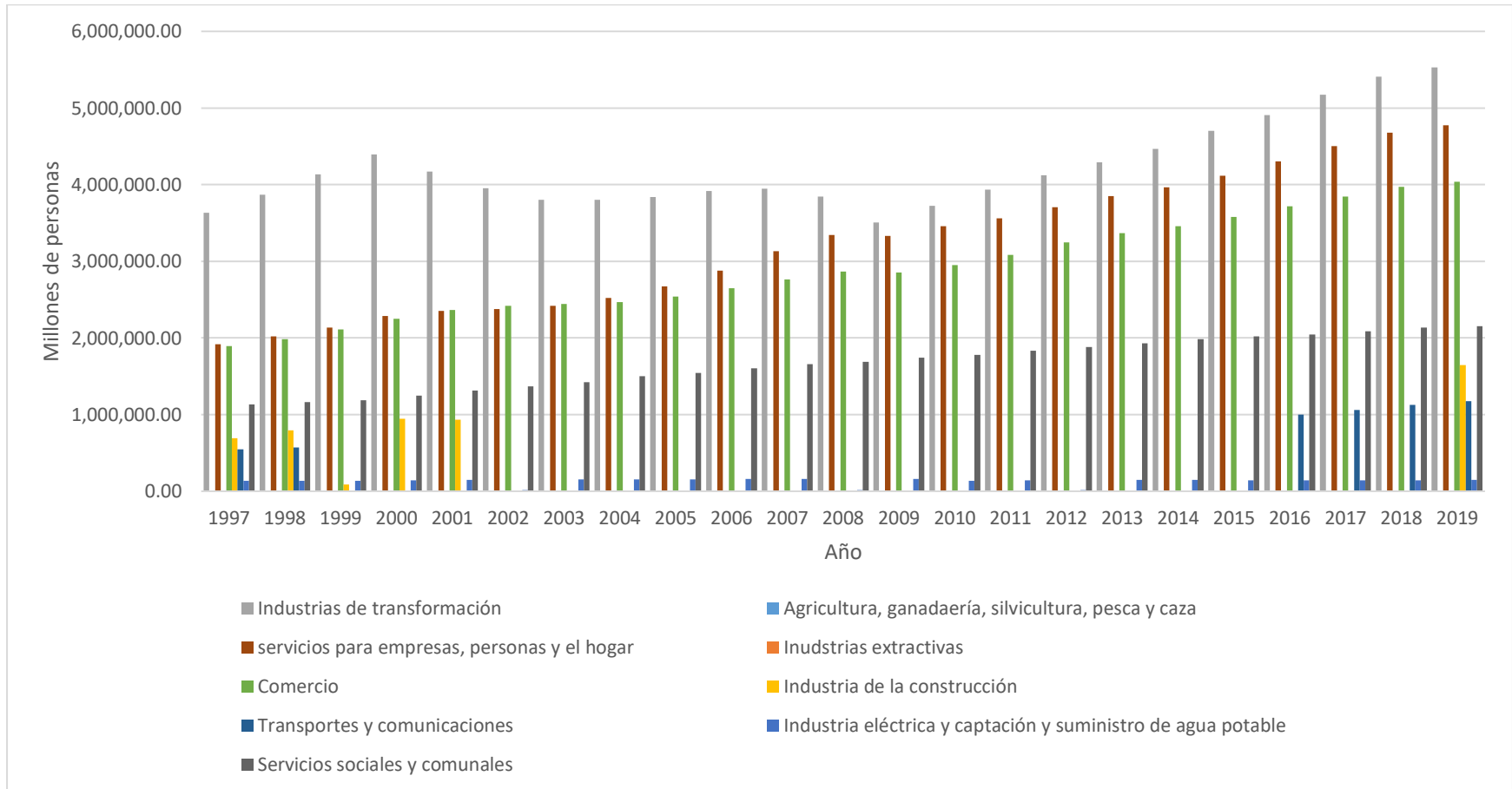
Gráfica 12: Trabajadores asegurados en el IMSS por sector de actividad económica (Miles de personas).

Periodo	Total	Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	Industrias extractivas	Industrias de transformación	Industria de la construcción	Industria eléctrica y captación y suministro de agua potable	Comercio	Transportes y comunicaciones	servicios para empresas, personas y el hogar	Servicios sociales y comunales
1997	10,467,82	441,443	74,359	3,634,889	690,452	134,591	1,893,162	547,651	1,915,908	1,135,368
1998	11,072,69	459,358	71,279	3,871,877	792,744	137,464	1,985,883	571,869	2,020,611	1,161,603
1999	11,714,77	466,227	69,181	4,136,665	86,724	139,385	2,109,657	603,439	2,135,991	1,186,989
2000	12,420,90	435,654	70,622	4,397,172	945,559	143,014	2,249,657	642,831	2,286,377	1,250,012
2001	12,441,75	428,035	66,769	4,171,459	934,739	145,666	2,363,363	664,680	2,352,555	1,314,486
2002	12,328,58	407,566	63,889	3,950,912	926,276	14,995	2,421,361	665,912	2,375,602	1,367,109
2003	12,315,62	392,981	66,975	3,800,254	945,561	152,502	2,442,322	667,881	2,421,084	1,426,062
2004	12,559,46	403,519	68,377	3,804,976	969,289	154,215	2,466,797	672,058	2,520,776	1,499,449
2005	12,965,79	428,677	71,166	3,841,546	1,019,892	156,157	2,537,737	691,985	2,672,360	1,546,268
2006	13,573,68	437,583	75,047	3,917,753	1,132,755	159,476	2,646,844	723,190	2,878,902	1,602,127
2007	14,144,58	444,708	81,587	3,947,861	1,203,771	162,284	2,762,701	750,818	3,133,977	1,656,869

2008	14,435,58	455,659	93,926	3,842,853	1,209,540	167,380	2,864,505	769,588	3,342,098	1,690,026
2009	13,994,13	453,266	99,161	3,504,072	1,103,618	160,696	2,855,350	745,316	3,331,809	1,740,839
2010	14,524,45	464,589	103,576	3,726,552	1,145,458	137,093	2,950,643	756,947	3,457,968	1,781,622
2011	15,153,64	485,278	111,532	3,933,617	1,199,455	145,303	3,086,664	795,890	3,564,150	1,831,756
2012	15,856,14	510,434	128,308	4,120,306	1,275,232	148,750	3,244,611	837,217	3,706,781	1,884,498
2013	16,409,30	523,782	136,223	4,290,265	1,289,814	148,729	3,369,013	864,763	3,853,789	1,932,924
2014	16,990,72	543,146	133,767	4,469,142	1,383,523	147,388	3,459,103	904,386	3,964,809	1,985,460
2015	17,724,22	573,807	128,059	4,703,803	1,503,970	145,516	3,581,027	947,927	4,118,403	2,021,710
2016	18,401,34	616,735	122,770	4,908,483	1,537,147	145,247	3,716,845	1,002,207	4,304,168	2,047,741
2017	19,203,61	659,614	126,793	5,176,414	1,602,368	143,297	3,843,186	1,060,675	4,501,210	2,090,051
2018	19,982,63	702,083	131,434	5,406,828	1,682,606	144,683	3,969,997	1,129,427	4,681,336	2,134,232
2019	20,334,06	729,262	129,639	5,531,024	1,648,242	145,974	4,037,576	1,172,977	4,776,531	2,155,454

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2019). Trabajadores Asegurados por Sector de Actividad Económica. Disponible en: <http://siel.stps.gob.mx:303/> Fecha de consulta: 04/09/20

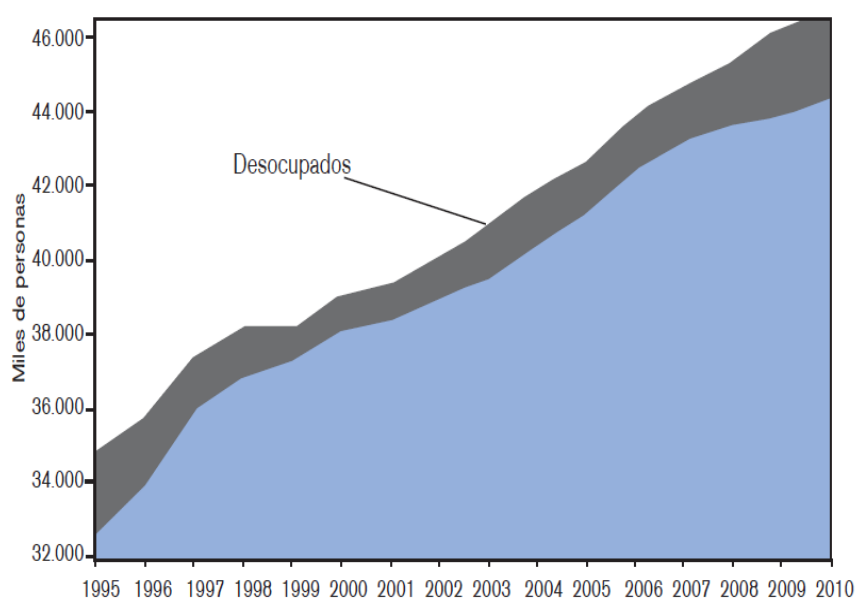
Gráfica 13: Trabajadores asegurados en el IMSS por sector de actividad económica.



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2019). Trabajadores Asegurados por Sector de Actividad Económica. Disponible en: <http://siel.stps.gob.mx:303/> Fecha de consulta: 04/09/2019.

Bajo estas condiciones es importante destacar que el número de empleos formales creados no ha sido suficiente para otorgar exitosamente a todas aquellas personas que quieren y pueden trabajar, un empleo y seguridad social, muestra de ello es que la economía mexicana ha sido incapaz de generar entre uno y 1.2 millones de empleos, cuando se calcula, que el número de empleo requeridos para cubrir la oferta laboral tendría que ser de poco más de un millón cien mil.

Gráfica 14: México, población Económicamente Activa ocupada y desocupada (1998-2015)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en Ruiz, P y Ordaz, J. L. (2011). Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. *Economía UNAM* 8 (23), 91-105: 94

Aunado a ello “en la primera década del siglo XXI, además del incremento de los niveles de desempleo, creció significativamente la informalidad en la economía y los ocupados sin protección social, se observa, asimismo, un amplio vacío para generar puestos de trabajo en sectores industriales”. (Ruíz & Ordaz, 2011, pág. 93)

Como lo muestra la siguiente tabla, la informalidad como indicador es la diferencia entre el personal remunerado y los inscritos en el seguro social, diferencia que a finales del sexenio de Vicente Fox, fue superior al 50% del empleo remunerado. Según los datos disponibles, entre 1995 y 2006 el porcentaje de la población ocupada en el sector informal fue en promedio del 27.4%, lo que aleja a todos estos individuos fuera de los esquemas de seguridad social.

Cuadro 15: México Población ocupada en el sector informal*

Año	Millones de personas	% de la población ocupada
1995	8.91	27.3
1996	9.04	26.6
1997	9.41	26.2
1998	9.99	27.1
1999	10.03	26.9
2000	10.23	26.9
2001	10.43	27.4
2002	10.98	28.2
2003	11.34	28.9
2004	11.68	28.8
2005	11.46	28.1
2006	11.48	27.2

*Cifras correspondientes al segundo trimestre de cada año.

Fuente: Ruiz, P y Ordaz, J. L. (2011). Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. *Economía UNAM* 8 (23) p 101.

Tan sólo en América Latina en el año 2007 la fuerza laboral destinada a la economía informal empleó el 75% de los trabajadores, los cuales aportaron aproximadamente el 30% del Producto Interno Bruto (PIB). La OIT (2007) considera que son las políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas las que hacen ingobernable la economía informal.

Cabe destacar que entre los años 2000 y 2006 se crearon más empleos en la informalidad que en el sector formal (1.4 millones contra 1.07 millones). Así pues, los trabajadores asegurados han ido en incremento, sin embargo, como se verá más adelante, esto no significa que el grueso de la PEA logre ingresar al sistema del seguro social o que los trabajadores asegurados cuenten con un nivel de salarios que le permita satisfacer sus necesidades básicas y evitar con ello el endeudamiento.

3.2 Breve análisis de los salarios en México

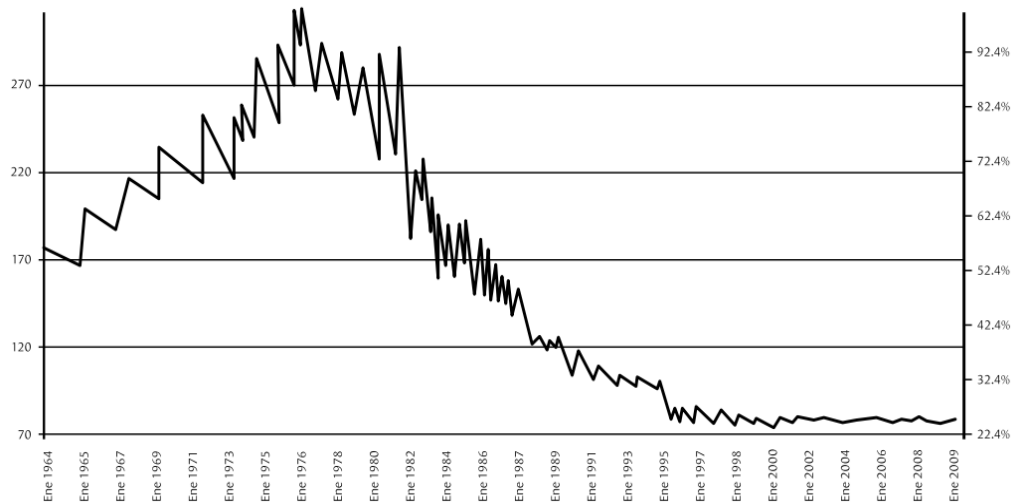
En un análisis sobre el empleo en México, no solo importa la cantidad de individuos que cuenten con un trabajo, sino que este sea de calidad y les proporcione un salario que se ajuste a las características que señala el artículo 123 de la CPEUM, que a la letra indica que:

“Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos

profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”.

Así pues, la evolución del salario en general y del salario mínimo en particular ha sido desfavorable en el país a partir de la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), alcanzando una pérdida de poder adquisitivo nunca antes vista desde la crisis de los años ochenta, con lo que tiene una caída del 65% y es a partir de dichos años que el salario mínimo prácticamente se encuentra estancado, como es posible observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 15: Comportamiento de los salarios mínimos en México a precios de 1994 (1964-2009)



Fuente: Reyes, M. S. (2011) Los Salarios en México. *Análisis político*, Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08742.pdf>

Cabe destacar que esta dinámica permanece dadas las metas de inflación que se propone año con año el Banco de México. Además a la par de la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, se comenzaban a constituir grandes empresarios mexicanos, pues ya desde 1984 el 10% de dicho grupo se apropiaba del 37.07% de la riqueza nacional, frente al 10% de los hogares más pobres a quienes únicamente les tocaba el 1.49%, agudizando con ello la desigualdad económica.

Esto repercute de forma directa en la economía, dado que una gran parte de la población es incapaz de adquirir lo que produce, pues su salario resulta insuficiente, lo que aparta a una gran cantidad de individuos del mercado, el cual no encuentra condiciones de crecimiento. Así las familias mexicanas son incapaces de consumir y ahorrar, pues en gran medida destinan el dinero que obtienen en adquirir alimentos, o bien se endeudan para hacerse de bienes y servicios.

Lamentablemente lo último en que estas personas piensan es en ahorro para la vejez, el cual si son afiliados al seguro social, están obligados a realizar (situación que, como veremos, no garantiza una pensión adecuada para los trabajadores y sus familias a su retiro), pero si no es así, una vez terminada la vida laboral, los trabajadores no tendrán otra opción que retrasar su retiro, subsistir de alguna transferencia gubernamental y en el peor de los casos, caer en la pobreza.

3.3 Binomio formalidad-informalidad: ¿cuántos son los asegurados?

Como se ha venido esbozando a lo largo del presente trabajo de investigación, la seguridad social contributiva en México se articula y otorga a través de tres instituciones clave, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), es así que en el presente apartado se considerará a los trabajadores que no cuentan con seguridad social y un sistema de pensiones otorgado por el IMSS bajo esta modalidad.

La seguridad social contributiva se caracteriza y diferencia de la no contributiva por los siguientes elementos:

- “Fuente de financiamiento: la seguridad social se financia principalmente con aportaciones tripartitas: trabajador, empleador y gobierno, sobre todo de los dos primeros, en tanto que los programas sociales son llamados no contributivos por financiarse mediante impuestos generales u otras fuentes de recursos públicos que no son impuestos laborales a cargo de los beneficiarios de la seguridad social.
- Cobertura de riesgos y población: la seguridad social es un paquete indivisible de beneficios que cubre múltiples riesgos (salud, vejez, invalidez y vida, riesgos de trabajo y guarderías) obligatorio para todos los trabajadores con una relación laboral subordinada; en cambio, los programas no contributivos cubren riesgos específicos en forma separada (por ejemplo, salud o vejez), son voluntarios y están dirigidos tanto a población que formalmente no tiene que afiliarse al IMSS como a los trabajadores no afiliados que por ley deberían estarlo (mercado no regulado de trabajo). En general, los beneficios para cada riesgo son mayores en la seguridad social.
- Los beneficios de la seguridad social representan derechos laborales adquiridos con cierto grado de estabilidad en el tiempo, mientras que los programas no contributivos tienden a ser iniciativas de administración o legislaturas particulares que pueden modificarse o cancelarse con relativa facilidad” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013, pág. 13)

Así pues, en aras de establecer la población asegurada bajo los esquemas contributivos de seguro social y específicamente en el IMSS, los informes y datos generados por el Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), resultan de relevancia.

De acuerdo al artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México debe establecer los lineamientos para la medición de la pobreza, lo que ha permitido el desarrollo de una herramienta de medición que considere además del ingreso, las siguientes carencias sociales : rezago educativo, acceso a la alimentación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos de la vivienda, calidad y espacios en la vivienda, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

De acuerdo con CONEVAL (2013) el indicador por carencia de acceso a la seguridad social toma los siguientes elementos:

“Que la población económicamente activa (PEA) asalariada tenga todas y cada una de las siguientes prestaciones laborales:

- Servicio médico en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX;
- Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o inscripción a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), e
- Incapacidad laboral con goce de sueldo.

Que la población trabajadora no asalariada o independiente tenga como prestación laboral o contratación voluntaria los siguientes dos beneficios:

- Servicios médicos en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX, y
- Disponga de SAR o inscripción a una AFORE.

Que la persona reciba jubilación o pensión, independientemente de su edad.

Que las personas de 65 años y más sean beneficiarias de algún programa de adultos mayores de transferencias monetarias.

Que las siguientes personas con parentesco directo con algún familiar, con acceso a la seguridad social, tengan derecho a recibir servicios médicos:

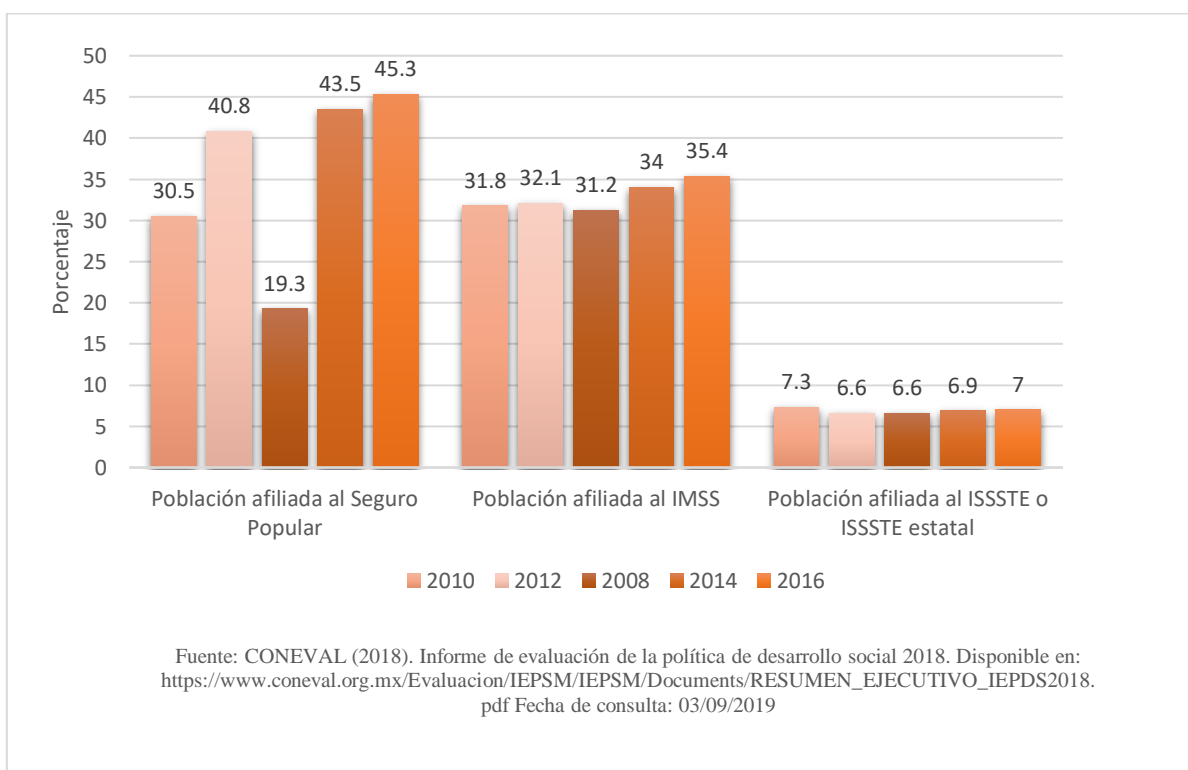
- Jefe de hogar o cónyuge que no pertenezca a la PEA.
- Ascendientes: padre, madre o suegros del jefe de hogar o cónyuge que no pertenezcan a la PEA.
- Descendientes: hijos menores de dieciséis años o hijos entre dieciséis y veinticinco años que estén estudiando.

- Las personas que gozan de alguna jubilación, pensión o que reciben servicios médicos en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX por parte de algún familiar, o como consecuencia de muerte de una persona asegurada o por contratación propia”

Con lo que, si la persona de acuerdo a su rango de edad y condición laboral cubre dichos requisitos no se encuentra con esta carencia. Cabe destacar que a pesar de que su nombre lo indica, la medición multidimensional de la pobreza no sólo permite observar las carencias de la población en estado de pobreza, por el contrario, da una visión de las condiciones en las que se encuentra la población mexicana.

En este sentido, el Instituto Mexicano del Seguro Social es el segundo más importantes en número de asegurados, tan sólo después del Seguro Social no contributivo que aporta el Seguro Popular, como es posible observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 16: Porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud según su afiliación, México 2008-2016



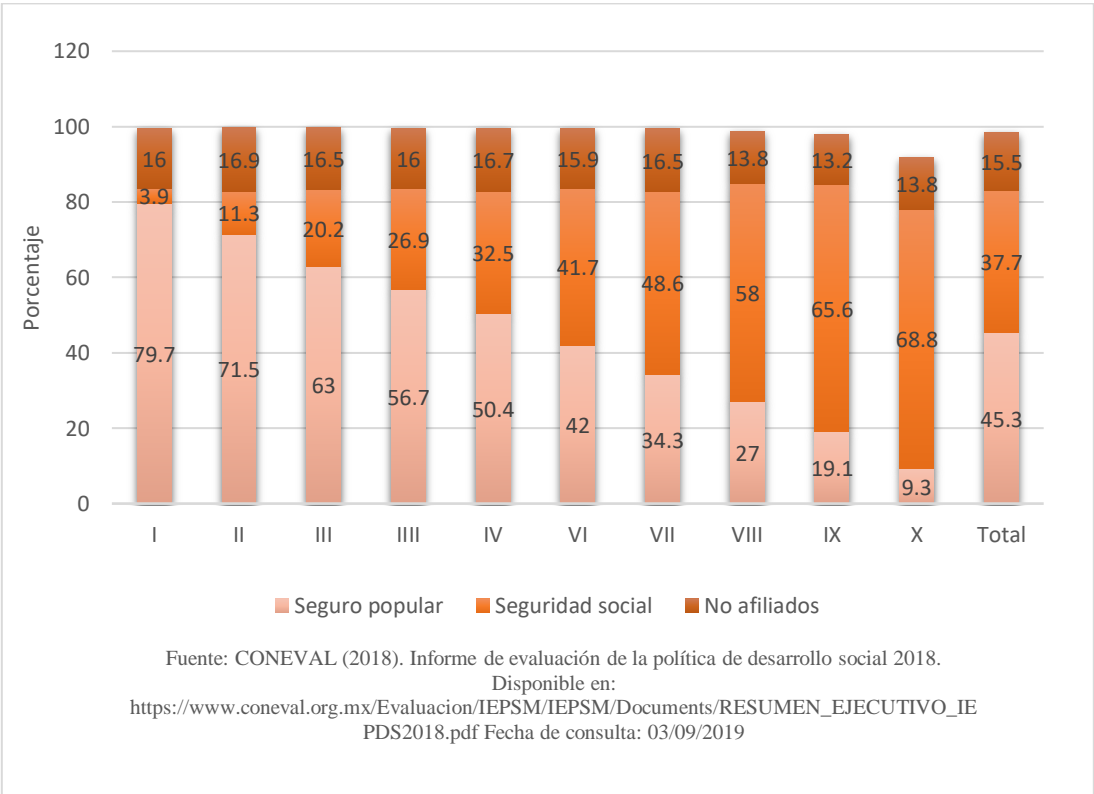
De acuerdo a CONEVAL esta carencia es la que ha registrado mayor número de población, por lo que a través de los años los diferentes gobiernos han dirigido sus esfuerzos a programas de seguridad social no contributiva llámese el seguro popular.

De acuerdo a lo señalado al inicio del presente capítulo, el sector que se desempeña en las actividades agrícolas, de ganadería, silvicultura, pesca y caza de la economía es el que menos asegurados ha tenido a través del tiempo, así como el de los trabajadores informales.

De acuerdo con datos de la ENIGH 2016, solo el 37.7% de las personas que reciben seguridad social, lo hacen por medio de un sistema contributivo, lo cual varía de acuerdo al decil de ingreso al que el individuo pertenece con lo que tenemos que, aquellos grupos pertenecientes a los últimos deciles de ingreso son los que se encuentran en mayor medida afiliados a sistemas contributivos y que recurren menos a los no contributivos, contrario a lo que realizan las personas en los deciles más bajos.

Como es posible observar en la siguiente gráfica, las personas con menor ingreso recurren a programas como el Seguro Popular o bien, presentan el menor número de afiliados al seguro social contributivo, mientras que quienes pertenecen a los deciles más altos, están mayormente afiliados a un Instituto de Seguridad Social y recurren en menor medida al seguro popular.

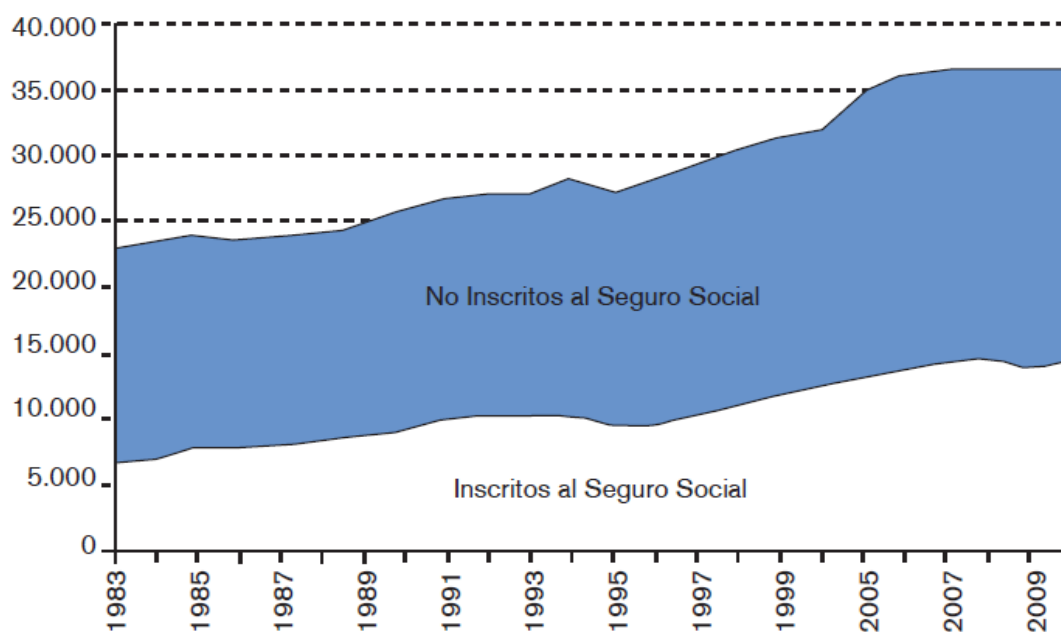
Gráfica 17: Composición del acceso a la salud por afiliación a la seguridad social y al Seguro popular por deciles de ingreso por persona, México 2016



Como se observó, la población en el sector informal incrementó de forma continua en el país, salvo en algunas ocasiones donde gran parte de la PEA logró acceder de forma exitosa al sector formal, esto a partir de políticas de apertura comercial y de la firma de tratados comerciales, sin embargo la población ocupada con acceso a la seguridad social no ha incrementado en la misma proporción.

Tan solo en el periodo de 1983 a 2009 se observa un incremento en los no inscritos al seguro social frente a los que sí lo estaban, lo que de acuerdo a la dinámica antes observada del trabajo y la economía mexicana, son las personas que se encuentran en la informalidad, sector que ha ido en incremento o bien, que aún siendo asalariado no cuenta con dichas prestaciones.

Gráfica 18: Personas inscritas y no inscritas al seguro social (miles de personas)



Fuente: Ruiz, P y Ordaz, J. L. (2011). Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. *Economía UNAM* 8 (23): 100.

Es importante destacar que entre 1995 y 1999, 3.5 millones de personas lograron incorporarse al sector formal, lo cual puede explicarse gracias a la apertura comercial que vivió el país, incluyendo la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como ya se había señalado. Esto coadyuvó al incremento de la población asegurada en el IMSS, sin embargo, es importante destacar que los afiliados, también se cuentan a los empleados eventuales.

“Con relación al IMSS, en el año 2000 el promedio anual de trabajadores permanentes fue de 10 millones 913 mil, de esto monto fue disminuyendo en los siguientes cuatro años y es hasta 2005 cuando el registro de trabajadores permanentes se acerca al del año inicial al contabilizar 10 millones 965 mil. Dicha

situación se manifiesta en el número de derechohabientes: en el año 2000 eran 46.5 millones, monto que disminuye en los siguientes años y que pudo ser nuevamente alcanzado hasta 2006- la caída tiene que ver con la falta de empleo y con la caída de afiliación al IMSS. De diciembre de 2000 a diciembre de 2006 se crearon 1,240,626 puestos de trabajo afiliados a dicho instituto” (Ramírez, 2008, pág. 52)

Con ello tenemos que los asegurados han ido en incremento, pero esto no significa que gran parte de la Pación ocupada se encuentre asegurada o que los trabajadores sean permanentes. Por el contrario, los trabajadores afiliados como eventuales han ido en incremento, como lo muestra el siguiente cuadro, esta situación es de relevancia pues desde inicios de 2013 los patrones pueden hacer uso de contratos por temporada lo que asegura al trabajador un periodo de tiempo, pero una vez finalizada su labor se le da de baja ante el IMSS.

Cuadro 16: Trabajadores Asegurados en el IMSS

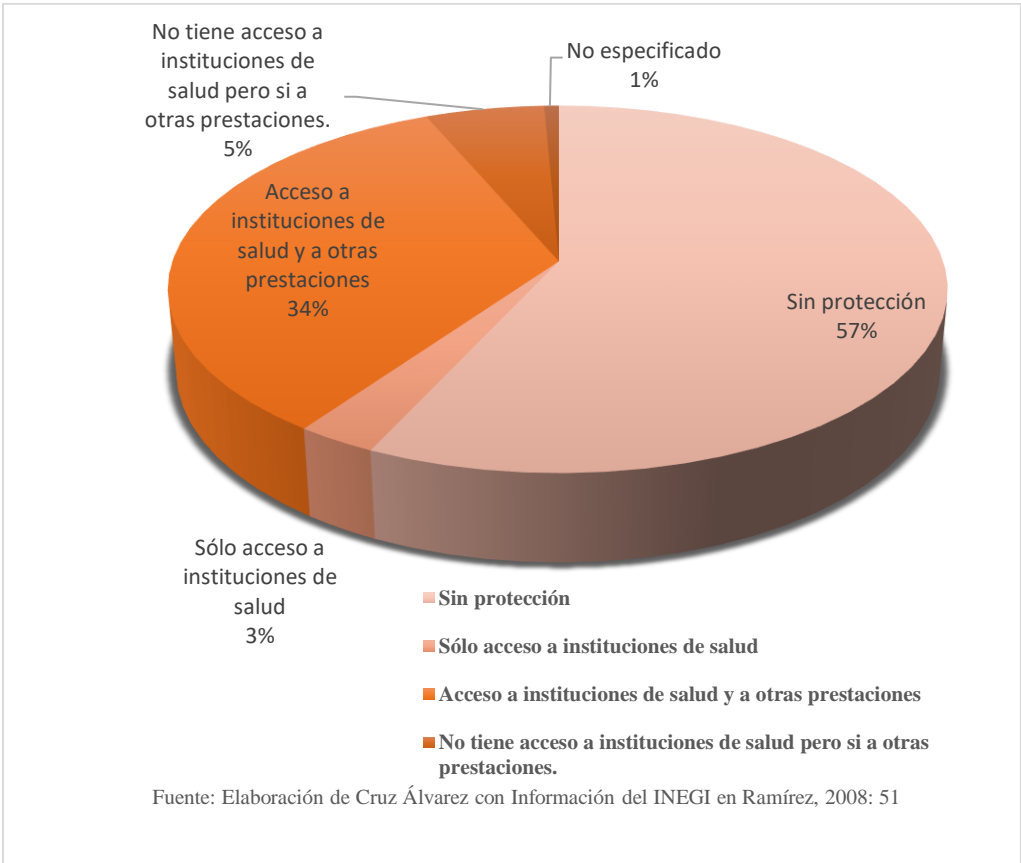
Periodo	Total	Permanentes	Eventuales		
			Subtotal	Urbano	Del campo
1998	11,072,689	10,022,662	1,050,027	997,565	52,462
1999	11,714,774	10,504,167	1,210,606	1,140,486	70,120
2000	12,420,898	11,114,743	1,306,155	1,246,209	59,946
2001	12,441,751	11,223,580	1,218,171	1,157,348	60,823
2002	12,328,577	11,126,672	1,201,905	1,152,147	49,758
2003	12,315,623	11,101,556	1,214,067	1,170,253	43,814
2004	12,559,456	11,277,751	1,281,704	1,228,014	53,690
2005	12,965,789	11,590,524	1,375,266	1,302,096	73,170
2006	13,573,677	12,037,442	1,536,235	1,448,084	88,150
2007	14,144,576	12,510,526	1,634,050	1,535,926	98,123
2008	14,435,576	12,750,240	1,685,336	1,575,832	109,504
2009	13,994,127	12,317,080	1,677,048	1,566,799	110,248
2010	14,524,448	12,640,250	1,884,199	1,765,057	119,141
2011	15,153,643	13,101,612	2,052,031	1,927,074	124,957
2012	15,856,137	13,637,937	2,218,200	2,081,865	136,335
2013	16,409,302	14,123,077	2,286,225	2,142,742	143,484
2014	16,990,724	14,570,291	2,420,433	2,261,075	159,357
2015	17,724,222	15,170,986	2,553,236	2,380,120	173,117
2016	18,401,344	15,785,784	2,615,560	2,431,672	183,888
2017	19,203,608	16,463,524	2,740,084	2,539,251	200,833
2018*	19,925,423	17,048,068	2,877,355	2,660,415	216,940

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2018). Totales asegurados. Disponible en: [www.stps.gob.mx > gobmx > estadísticas](http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas) Fecha de consulta: 12/09/2019.*Para 2018 los datos son un promedio de enero a octubre.

Por otra parte, la población ocupada que en 2006 contaba con prestaciones laborales ascendió a poco más de 14 millones de personas, mientras que 56.9, es decir 24.1 millones, no contaban con ninguna protección. Esto se puede observar en la siguiente gráfica de pastel

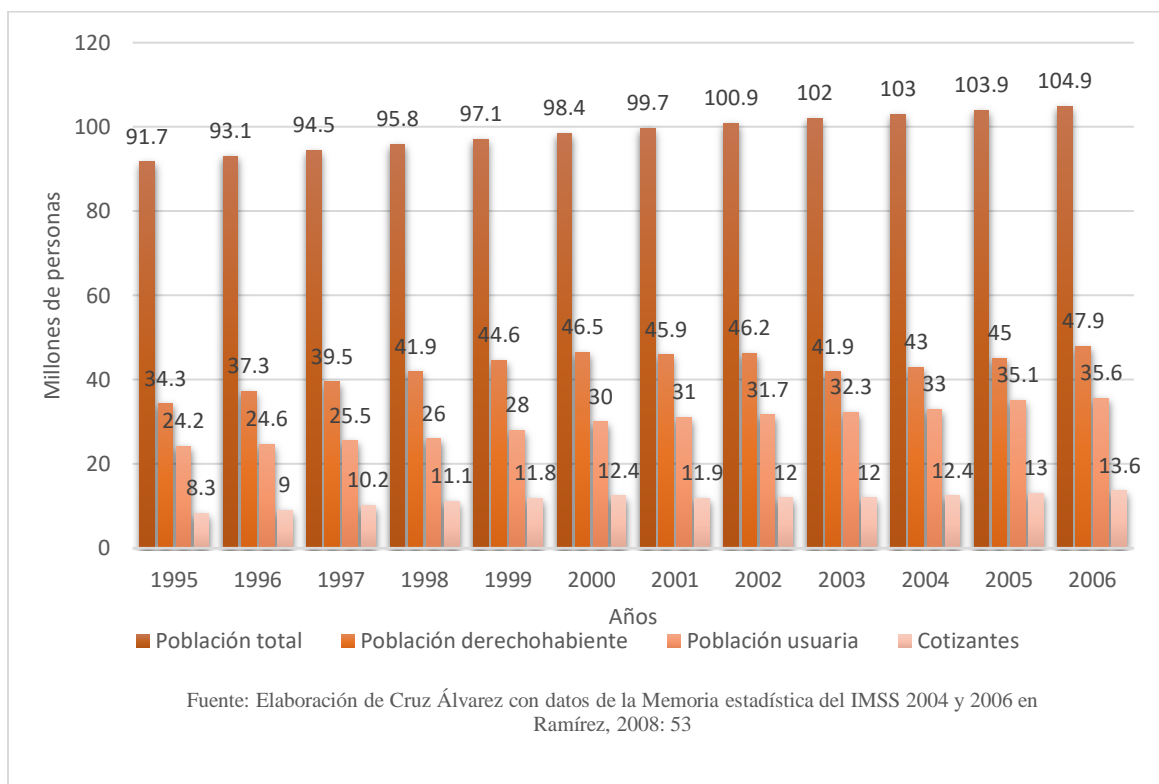
Cabe destacar que esto no cambió demasiado, pues en 2015 aún más del 50% de la población, seguía sin contar con ninguna protección.

Gráfica 19: Población ocupada según prestaciones laborales en México, 2006



Tan solo en 1991, 66% de los trabajadores asalariados tenían acceso a la seguridad social, mientras que para 2004 dicha cifra disminuyó a 59%. Como ya habíamos mencionado, el modelo mexicano de seguridad social no es universal, por lo que únicamente aquellos empleados que cuentan con un trabajo fijo y formal son capaces de acceder al mismo. Así el derecho a la seguridad social tiene una relación directa con el empleo.

Gráfica 20: Población total de México, población derechohabiente, usuaria y cotizantes del IMSS (1995-2006)



Dado que no existe un seguro social universal o un sistema de pensiones de la misma naturaleza, gran parte de la población se queda sin ésta protección, es decir, se queda sin atención a la salud, en caso de discapacidad y abandona completamente a su familia en caso de muerte. El panorama sobre la pérdida del trabajo y el ingreso no ha cambiado, los individuos continúan conscientes de que perder el trabajo o sus funciones físicas y mentales para realizarlo, significa colocarse en un estado de vulnerabilidad y posible pobreza.

3.4 Implicaciones de la política de austeridad en el empleo

Como se observó a lo largo del primer capítulo, a partir de la crisis de deuda que enfrentó Miguel de la Madrid Hurtado en su sexenio, el país pierde la capacidad de establecer su política económica de acuerdo a objetivos de crecimiento, desarrollo económico, empleo y bienestar para sus ciudadanos.

Variables como el tipo de cambio e inflación estables, así como equilibrio financiero, se convierten en los nuevos objetivos para el gobierno, a partir de ellos este se obliga a mantener restringido su gasto público. Las políticas de austeridad imposibilitan que a partir del gasto

público deficitario se consolide el círculo virtuoso donde el gasto, el consumo y la inversión permiten que el Producto Interno Bruto incremente y con ello el empleo formal.

Desde 1980 las políticas de austeridad permitieron mantener los objetivos antes señalados, así se aplican políticas monetarias y fiscales restrictivas y se promueve el ingreso de capitales. La política económica se encuentra subordinada para mantener apreciada la moneda nacional, evitar las fugas de capitales, así como la revalorización de la deuda, yugo en el que se encuentra el país desde la crisis⁷.

Como señala Huerta, las autoridades:

“Han justificado la política macroeconómica de estabilidad al afirmar que es necesario para el crecimiento económico. No toman en cuenta que desde que se estableció dicha política en diciembre de 1987, a la fecha, la economía trae un crecimiento de 2.4 % promedio anual, y está asociado a dicha política, donde predomina la austeridad fiscal, la alta tasa de interés y la apreciación del tipo de cambio, que ha favorecido el proceso de financiarización de la economía, que se manifiesta -entre otras cosas-, en el gran crecimiento del mercado de valores” (2016, pág. 28).

La visión ortodoxa de la economía, así como el neoliberalismo impuesto a partir de ella y sus políticas de austeridad, rechazan la posibilidad de que exista el pleno empleo, el cual causaría distorsiones en las variables macroeconómicas como la inflación, apoyan sus discursos a partir de las ideas de economistas como Phillips, Solow y Samuelson (1960), que como resultado proponen la Curva de Phillips la cual muestra la relación entre inflación y empleo.

Las políticas de austeridad impulsadas por los gobiernos y los organismos internacionales en aras de priorizar el desarrollo del sector financiero, han permitido que este tome la ventaja en la economía lo que aunado a la apertura comercial y otras fuentes de recursos como lo son las pensiones de los trabajadores en el seguro social, han propiciado la ausencia de producción nacional y la desindustrialización y con ello el desempleo e incremento de la economía informal, lo que, como se vio previamente, ha repercutido de forma directa en la cantidad de asegurados por parte del seguro social.

⁷ La financiarización de acuerdo a Claudia Maya “hace referencia al proceso en el cual los mercados financieros han tomado un rol central en las economías donde los bancos dominaban anteriormente (bank-base economy) (Epstein, 2015). Otra característica importante del proceso de financiarización es el cambio dramático en la relación Industria-hogares-bancos. En la etapa anterior a la financiarización, la industria era el deudor neto del sector bancario, ahora bajo el esquema de financiarización, los hogares pasan a ser los deudores netos (Guttmann, 1994, Crotty 2000, 2002). Por otro lado, el sector no financiero presentó crecientes ingresos y ganancias retenidas no asociados a sus inversiones productivas y se convirtió en prestamista que busca una ganancia financiera en los circuitos financieros a través de sus tesorerías. Tal como lo menciona Serfati (2011), se han observado a las grandes corporaciones no financieras incurrir en actividades bancarias y no bancarias” (2017, pág. 3)

Es importante destacar que:

“La economía nacional tiene hoy menos industria y menos sector agrícola y no hay preocupación por desarrollar tales sectores. La participación de la industria manufacturera en el PIB en 1980 era de 23% y en 2014 pasó a ser de 16.35. El PIB agrícola en 1980 era de 9.3 del PIB, y en 2014 era solo de 3.53, lo que evidencia como la política macroeconómica de estabilidad y la apertura comercial han actuado en detrimento de la actividad productiva, de la generación de empleo formal, del crecimiento sostenido” (Huerta, 2016, pág. 38)

Sin embargo, esta situación se puede revertir si el gobierno mexicano comienza a ver por las actividades productivas que podrían generar empleo, incrementar el crecimiento y el desarrollo del país, incluso a través de un panorama desalentador como el que pone frente a nosotros el auge del sector financiero.

Como señala Rodríguez:

“La inversión pública ha caído porque el Estado tuvo que llevar a cabo una profunda reforma para poder ser viable como agente económico. Con una deuda como la que el país tenía en 1982, era necesario reducir el gasto público y se logró desafortunadamente a costa de la inversión pública”. (2007, pág. 54)

En este sentido, factores como la formación bruta de capital permite generar las condiciones que la sociedad y el propio sector privado necesitan para desarrollar sus actividades, por un lado, beneficiando y contribuyendo al bienestar del capital humano y por el otro, reduciendo de forma importante los costos de las empresas, dotándolas de caminos, comunicaciones e infraestructura, lo que sin duda abre paso a la inversión.

Así “el Estado, utilizando el gasto público productivo, puede generar las condiciones humanas y físicas para emprender proyectos rentables de inversión, que tenderán por sí mismos a encontrar sus medios de financiamiento (interno o externo), generando recursos suficientes para pagarse solos, como requisito fundamental de su rentabilidad, provocando así un incremento de la riqueza neta. En consecuencia, el crecimiento y la inversión dependen no tanto de la capacidad de generar ahorro ex ante, sino de que el gobierno y sociedad (el Estado en sí) creen las condiciones propicias para la inversión productiva, lo cual implica que la eficacia de las acciones de la política económica para impulsar el crecimiento económico depende no tanto de su efecto en el ahorro, sino del que tenga sobre la inversión” (Hernández, 2010, pág. 62)

De esta forma, a partir de las políticas de austeridad el gobierno pierde la posibilidad de manejar su política fiscal y monetaria y con ello abandona las piezas claves que guiarán su economía. Las políticas de austeridad privilegian la visión clásica de la economía donde ante cualquier desequilibrio las fuerzas del mercado restablecerían la prosperidad en la economía,

olvidando que la intervención del Estado y el gasto público operado a través de una política fiscal estratégica estimulan la demanda agregada y se configurarían como verdadera fuente de empleo.

Conclusiones finales

A pesar del lento pero progresivo crecimiento de la Población Económicamente Activa en México, ésta no ha encontrado empleos formales que le otorguen las prestaciones que por ley debería recibir, así como las condiciones de trabajo que velen por su dignidad.

Por el contrario, las políticas de austeridad han sido el caldo de cultivo para la informalidad y la pérdida del poder adquisitivo en los salarios, el cual se continúa constriñendo dadas las políticas fiscales y monetarias que a la luz de la austeridad se implementan año con año. Dichas políticas han provocado una disminución considerable en el gasto público, la reducción más grande se ha visto en el ámbito productivo y de infraestructura y como se ha visto, se ha privilegiado el ámbito de desarrollo social.

En este sentido, dichas políticas buscan mantener una inflación adecuada para evitar fuga de capitales, la revalorización de la deuda y la depreciación de la moneda, lo que ha generado desempleo, sueldos que no pueden cubrir las necesidades familiares más básicas como la alimentación y en el caso de la seguridad social ha coadyuvado a que existan menos inscritos ante el IMSS.

La razón por la que la austeridad se ve reflejada en ámbitos como la inversión es que, al disminuir el gasto público destinado a este rubro el efecto multiplicador de gasto público inhibe la posibilidad de generar empleos, mejorar los salarios al no sujetar la economía a tasas de interés y otras variables macroeconómicas y finalmente al crecimiento económico.

Sorpresivamente, no se observa un radical incremento del desempleo, el cual ha sido paleado por diversos factores, entre ellos la migración, los tratados comerciales, el cambio en el uso de las metodologías para medir la ocupación, así como por los trabajadores que absorbe la economía informal.

Sin embargo, esto no fue un impedimento para que el periodo que corre de 1983 a 2009 se observara un incremento en los no asegurados. Así pues, por lo menos frente al total de la población, en 2006 únicamente habían 7.9 millones de asegurados, lo que sin duda debe abrir el debate acerca de la importancia de implementar un seguro universal.

El incremento de gasto público, la inversión en Formación Bruta de Capital, y ahorro entendido como parte del excedente -y no como parte de lo que se deja de gastar por medio de políticas de austeridad- incentivarán la creación de empleo formal, pues con ello los empresarios encontrarán las condiciones necesarias para mejorar los salarios, inscribir a sus empleados en el seguro y continuar invirtiendo.

Capítulo IV: Reforma al sistema de pensiones mexicano

Introducción

El ahorro funge como uno de los medios para proteger a los individuos de las contingencias de la vida, de ahí que este ejercicio se consolidara en sistemas de pensiones, los cuales se dividen en dos grandes grupos, los de reparto o beneficio definido y los de capitalización individual o contribución definida, siendo su diferencia principal la modalidad en que operan para fondearse y otorgar una pensión al individuo.

Así pues, en México, se implementaron ambos modelos, previo a 1995 operó el sistema de reparto en el sector privado, el cual se encontraba regido por la ley del seguro social de 1973 y posteriormente, con la reforma de 1995, entró en vigor la ley del seguro social de 1997, donde se adopta el sistema de capitalización individual.

En este tenor, el presente y último capítulo tiene como objetivo conocer el sistema de pensiones de beneficio definido y capitalización individual, sus características y funcionamiento, así como comprender en qué consistió la reforma al sistema de pensiones implementada por Ernesto Zedillo y su evolución a más de veinte años de su puesta en marcha.

De este modo, este capítulo inicia con el apartado 4.1 Sistema de pensiones: Beneficio definido y Capitalización individual, las características entre ambos sistemas, para con ello, comprender el funcionamiento del sistema que entra en vigor en 1997 con la reforma de Ernesto Zedillo. En el apartado 4.2 La reforma al sistema de pensiones del seguro social, se exponen las principales motivaciones para llevar a cabo dicha reforma.

Así pues, en el apartado 4.3 Implicaciones de la reforma al sistema de pensiones para el sector financiero, se explora de forma más detallada una de las razones por las que se reformó el sistema de pensiones, es decir, los mercados financieros, así como los efectos destructivos que este puede tener para los recursos de los trabajadores y la economía en general, en manos de los llamados *inversionistas profesionales*.

Posteriormente en el punto 4.4 El sistema de pensiones: de la seguridad a la inseguridad social, analizaremos los retos a los que se enfrenta el gobierno y los trabajadores ante este nuevo sistema, desde donde se vislumbrarán datos alarmantes sobre la cantidad de trabajadores que alcanzarán a pensionarse y los costos que esto tiene para las finanzas públicas.

Y finalizaremos con el panorama general que guarda la seguridad social en términos de pensiones con el apartado 4.5 ¿Cómo va la transición al nuevo sistema a más de veinte años de su puesta en marcha? Y un apartado de conclusiones.

4.1 Sistema de pensiones: Beneficio definido y Capitalización individual

La seguridad social se encuentra estrechamente vinculada con la previsión, como se señaló en el segundo capítulo, ésta busca proteger al individuo de contingencias de la vida y el trabajo que podrían mermar su nivel de ingreso o bien, imposibilitarlo para hacerse de los bienes y servicios que satisfagan sus necesidades.

En este sentido, el ahorro surge como uno de los medios de previsión más comunes para hacerle frente a riesgos y situaciones inesperadas. Ahorrar tiene dos componentes principales: la voluntad para hacerlo y que es un ejercicio que se lleva a cabo de forma individual. Sin embargo, esta forma de previsión suele ser difícil de llevar a la práctica dadas las diferentes rentas que perciben los individuos, las cuales en ocasiones son destinadas completamente a bienes de primera necesidad y que no permiten que se destine dinero al ahorro; así como lo poco atrayente que podría resultar cuando se piensa en un futuro lejano.

Así pues, para hacerle frente a la insuficiencia del ahorro individual respecto a la cobertura de otras necesidades sociales, se crean otros mecanismos de previsión colectiva. Estas formas de previsión posibilitan que los costes de esa cobertura sean reducidos, en cuanto permiten distribuirlos entre todos los miembros del grupo, a la vez que la gestión es conjunta y es por tanto, más eficiente, con lo que a la par de la seguridad social, nacen los sistemas de pensiones.

De este hecho hay que destacar que los sistemas de pensiones se crearon con dos objetivos principales: amortiguar las fluctuaciones de consumo en la vejez, dado que los individuos dejan de recibir la misma cantidad de ingreso, y prevenir con ello la pobreza. Estos sistemas tienen cabida a inicios del siglo XX en América Latina y se han ido reformando paulatinamente.

La forma en que se financia las pensiones da lugar, principalmente, a dos tipos de sistemas: 1. Los financiados por reparto, que generalmente proporcionan prestaciones o beneficios definidos (BD), y 2. Los que lo hacen a través de la capitalización, que, a su vez, puede ser colectiva o individual, que suelen ser de aportaciones o contribuciones definidas (CD).

Los sistemas de reparto o de beneficios definidos expanden el riesgo de inversión a lo largo de todos los individuos de diferentes edades y sobre diferentes horizontes de tiempo. Mientras que en los sistemas de capitalización individual o contribución definida, el horizonte de tiempo es mucho más largo, pues significa el tiempo de vida de un individuo y el riesgo por ende, también es personal. Por otro lado los sistemas de beneficio definido proveen de un ingreso de jubilación basado en el salario, mientras que en los sistemas del tipo CD, los ingresos son menos predecibles. En este sentido, este tipo de sistema es más flexible ya que el trabajador tiene mayor libertad sobre sus contribuciones.

Estas son algunas de las características de la inversión en el sistema de Beneficios definidos y de Contribución definida:

Cuadro 17: Características de inversión del sistema de Beneficio Definido vs Contribución definida

Beneficios definidos	Contribuciones definidas
Provee de beneficios estables	Permite la acumulación de flujos de efectivo con necesidades
El patrocinador del plan asume el riesgo	Los riesgos se asumen de forma individual
Riesgo de inversión conjunto	El individuo tiene opción en la inversión
Proporciona un seguro contra la longevidad	Permite legar la riqueza

Fuente: Modigliani, F. y Muralidhar, A. (2004). *Rethinking pension reform*. USA: Cambridge University Press: 7. Traducción propia.

Para el caso de los sistemas CD se vuelve necesaria una educación financiera sólida que permita a los individuos comprender la naturaleza de las inversiones, así como tomar las mejores decisiones, mientras que para un sistema del tipo BC es deseable la existencia de una fuerte estructura gubernamental que se asegure de que los fondos se invertirán adecuadamente y cumplirán con pasivos futuros (Modigliani & Muralidhar, 2004)

En México, la creación del seguro social en 1943 trajo aparejada la puesta en marcha de un sistema de pensiones de reparto, el cual funcionaba de la siguiente forma: los individuos que trabajaban en un momento dado, financiaban con sus aportaciones las prestaciones de quienes eran pensionados, así como aquellos financiaron en su periodo laboral, las prestaciones de quienes les precedieron, de esta forma como señala Jiménez “los sistemas de pensiones descansan implícitamente en un contrato entre generaciones” (1999, pág. 56),. Dicho sistema era primordialmente del tipo profesional.

A esto hay que agregar que:

“En los sistemas de reparto está implícita la consideración de la pensión como una prestación definida, es decir, que otorgan una prestación predeterminada cuando se produce la contingencia objeto de protección. En contraposición, los de capitalización individual son sistemas de aportación definida, se conoce lo que se cotiza pero no está predeterminada la cuantía de la pensión” (Jiménez, 1999, pág. 65)

Dicho modelo llegó a su fin con la reforma que tuvo lugar en 1995 al sistema de pensiones mexicano, el cual entre otras cosas buscaba velar por las finanzas públicas, incrementar el ahorro y la inversión, así como otorgar mejores pensiones. Así se dio paso al sistema de capitalización individual el que se basa fundamentalmente en las cotizaciones y aportaciones que realizan los interesados.

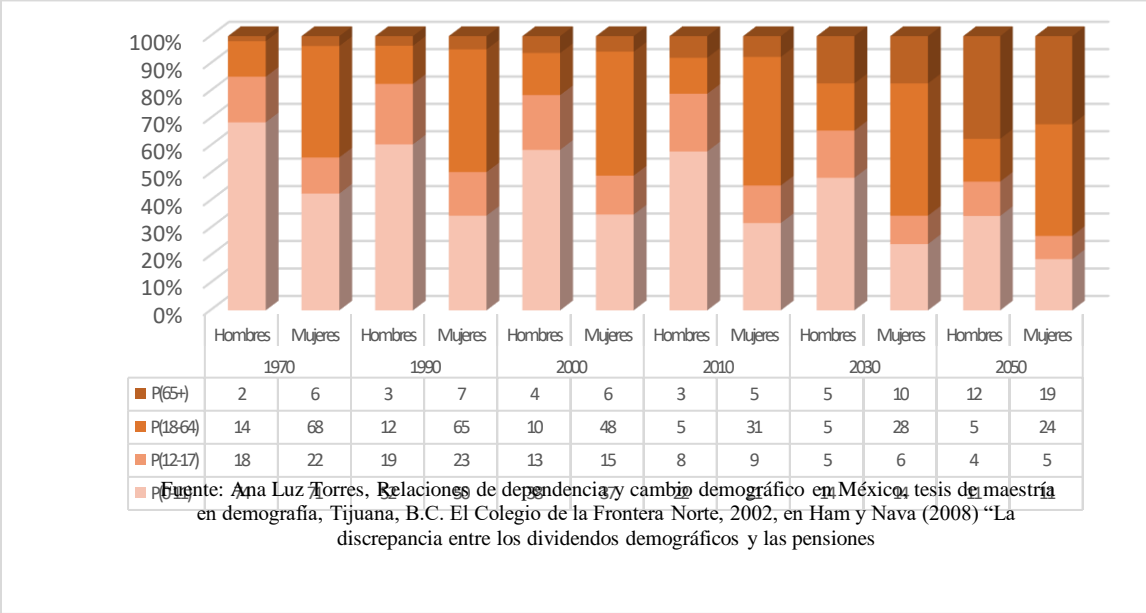
4.2 La reforma al sistema de pensiones del seguro social

Como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, la política social y de forma específica la política de seguridad social en México nacen en un régimen corporativo y

acobijado por el modelo de sustitución de importaciones, siempre bajo el férreo control del Ejecutivo Federal lo que facilitó que fuera objeto de diversas reformas. De estas destaca la iniciada en 1995 para el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la de 2007 para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en el presente apartado abordaremos el primer caso.

A finales de los años 80 el sistema de pensiones mexicano se sostenía por los trabajadores en activo, los cuales realizaban aportaciones para costear las pensiones de los trabajadores retirados, esto como base de un sistema sustentado en la solidaridad intergeneracional, como se vio en el apartado previo. Sin embargo, a inicios de los 90 y dado que la población en edad de trabajar con respecto a los retirados disminuía y que por el contrario, la esperanza de vida estaba incrementando, se impulsa la reforma al sistema de pensiones mexicano y en términos generales a la seguridad social, donde se estableció que cada trabajador tendría una cuenta individual. Esto pretendía contribuir a asegurar la viabilidad financiera del IMSS y una mayor equidad entre los trabajadores.

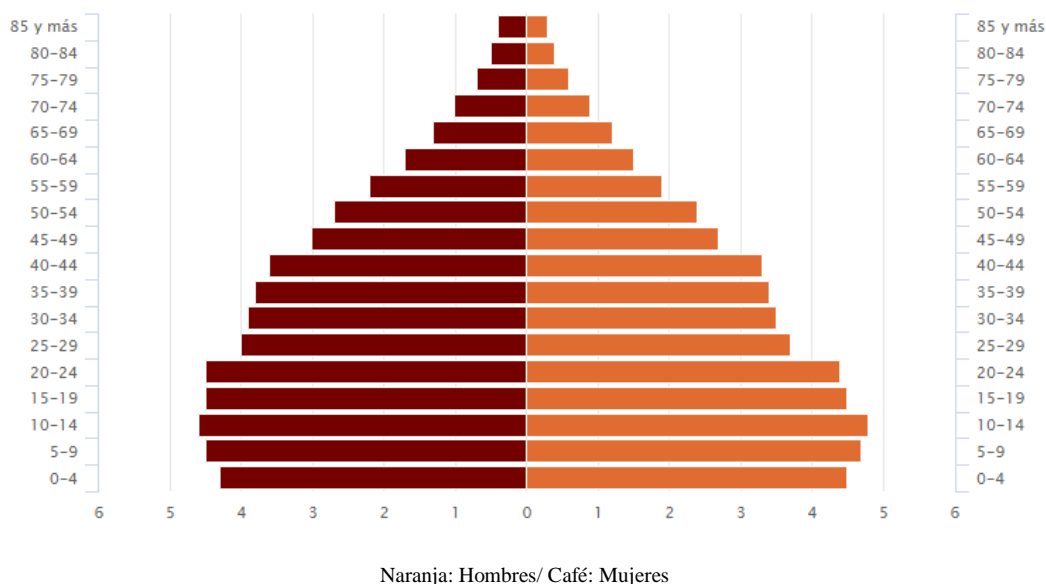
Gráfica 21: México, Relaciones de dependencia económica, distribución por grupos de edad y sexo



En este sentido, la tabla anterior muestra las relaciones de dependencia económica (RDE) por grupos de edad y sexo desde 1970 hasta 2050, donde se observa un incremento en las RDE en la población de 65 años y más, atribuida principalmente al incremento de la esperanza de vida desde los años 70, la cual, según se proyecta, irá en incremento para sobrepasar a la población en edad de trabajar en 2050, lo que sin duda supone que la población mexicana está envejeciendo de forma progresiva y contundente, mientras que las personas en edad de trabajar disminuyen drásticamente, especialmente en el caso de los hombres.

La pirámide poblacional que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), muestra que en 2015 el grueso de la población se concentraba en hombres y mujeres de 15 a 54 años, los cuales, al pasar el tiempo constituirán la población de la tercera edad, que se señala en la gráfica 21.

Gráfica 22. Pirámide poblacional por edad y sexo (2015)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Población. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>
[Fecha de consulta: 12/01/2020]

Esto sin duda, colocaría al sistema de pensiones financiado por reparto en una crisis, pues los trabajadores en activo tendrían que sostener a una cantidad cada vez mayor de trabajadores retirados o en edad de jubilarse llegando a un punto en que no habría dinero suficiente para pagar las pensiones de la generación anterior y tampoco más trabajadores. Provocando que este sistema se volviera insostenible generando con ello que incrementen las tasas de cotización, las edades de retiro, la reducción de los beneficios y en el peor de los casos que las pensiones sean recortadas.

Otra situación que se generó en el Instituto y que fue señalada como motivo de la reforma fue su precaria situación financiera la cual comenzó a gestarse a partir de la decisión de que el seguro de enfermedades profesionales y maternidad se otorgara de forma anticipada a la prevista y sin las modificaciones pertinentes a las contribuciones para la prestación de dichos servicios, todo ello ante el incremento constante en la demanda de ese seguro por parte de los usuarios.

Así pues, en 1997 inicia el nuevo sistema de pensiones a partir de la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995, con el cual se deja de lado el sistema basado en la solidaridad intergeneracional y se le da pie a uno de capitalización individual, el cual estaría encabezado por las Administradoras de Fondos para el Retiro, mejor conocidas como AFORES. En

términos generales las AFORES son entidades financieras que tienen como finalidad administrar e invertir las cuentas individuales de ahorro para el retiro de cada trabajador. Estas estarían reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y serían autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Cuadro 18: Principales diferencias entre la Ley del Seguro Social de 1973 y la que entró en vigor en 1997

Ley del Seguro Social de 1973	Ley del Seguro Social de 1997
Esquema de pensiones basado en el reparto	Cuentas individualizadas donde cada trabajador tiene identificados los recursos que aporta para su retiro.
Para acceder a una pensión se requiere haber cotizado 500 semanas	Para acceder a una pensión se requiere haber cotizado 1250 semanas
Para el cálculo de la pensión se utiliza el salario promedio.	La pensión es el monto ahorrado en la cuenta individual del trabajador y los rendimientos que ésta le haya generado.
La pensión es vitalicia.	La pensión dura dependiendo del cálculo de esperanza de vida del asegurado.

Fuente: Elaboración propia con base en la ley del Seguro Social de 1973 y 1995

En este sentido, Moreno enlista algunas de las motivaciones de las autoridades para el cambio a un sistema de capitalización individual, las cuales se basan en que:

- “Las contribuciones al seguro social se perciben como impuestos, al no existir relación directa entre aquellas y las pensiones,
- La recurrencia de problemas de financiamiento por cambios demográficos y
- Las pensiones obtenidas obedecían a menudo a criterios políticos por el poder ejercido por determinados grupos sobre el Estado

En dicho sistema se planteó que:

- Los que logren cubrir las nuevas condiciones obtendrán mejores pensiones. Si el fondo individual no alcanzara el Estado pagará una pensión de garantía
- La acumulación de recursos de los fondos elevarán el ahorro interno al ser éste de carácter obligatorio será una garantía para un crecimiento de buen nivel en el largo plazo.
- Este crecimiento podría crear más empleos formales y la disminución de ciertas distorsiones del mercado de trabajo y probablemente el incremento del salario real”. (2014, pág. 192 y 193)

Sobre este tercer y último punto hay que agregar un fragmento de las palabras del entonces presidente Ernesto Zedillo que sin duda añaden un argumento a la reforma de 1995:

“El IMSS se reforma también para convertirlo en un generador fundamental de ahorro interno, que es hoy indispensable para generar crecimiento económico sostenido, con generación de los empleos y el bienestar que con toda justicia reclama la población” (IMSS-XLIII, 1995: 14 en Moreno, 2014, pág. 138)

Con la reforma al IMSS se prometió un círculo virtuoso de ahorro, inversión, empleo y crecimiento económico, mediante recursos que se obtendrían de las contribuciones de los trabajadores, y que se canalizarían a actividades productivas, pero que en realidad fueron dirigidos a deuda pública, tan sólo en 2007, la suma de dichos recursos significó el 8.4% del Producto Interno Bruto (PIB).

Y no solo esto, sino que de forma ideal, la reforma permitiría aliviar las finanzas públicas en lo referente al gasto en seguridad social y ampliaría la disponibilidad de fondos para el sector privado. Con ello se estimularía la ampliación de los mercados de capitales y el desarrollo de instituciones auxiliares bursátiles de riesgo, de seguros, así como de empresas calificadoras.

Es importante destacar que la reforma al IMSS no se gestó e implementó de forma súbita al inicio de la presidencia de Ernesto Zedillo, pues ya desde el sexenio de Carlos Salinas:

“Saltan a lo largo del informe [que por ley debe presentar el Instituto] las modificaciones a la ley en la materia que tienden a independizar todos los ramos del seguro, que obligan a que los excedentes de los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte y Riesgos de trabajo se inviertan en activos financieros y que en ese afán de eficiencia implacable se desconozcan los accidentes de tránsito en el trayecto de ida y vuelta al trabajo como accidentes de trabajo” so pretexto de que esta situación producía el déficit en el Seguro de Riesgos de Trabajo. (Moreno, 2014, pág. 89)

A esto hay que añadir la influencia que en este periodo tuvieron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la seguridad social mexicana, dado que su visión de la misma ponía los ojos en las reservas de fondos, los cuales fueron vistos como fuentes para el ahorro nacional, el impulso a proyectos de infraestructura productivas y de inversión en fondos financieros foráneos

A pesar de que el FMI le dio a la tarea de señalar que los años ochenta era una década perdida, sin duda, hubo tiempo suficiente para realizar grandes cambios, entre ellos, Correa señala “la estructura del empleo y los salarios en toda la pirámide ocupacional, el destino del gasto público, la reducción de los subsidios, la socialización, transferencias, e inversión pública; debilitamiento del poder de negociación del trabajador; reducción de la inversión privada nacional en agricultura e industria y otros sectores, todo emparejado con la creación de oportunidades lucrativas para la inversión extranjera” (2014, pág. 326)

Dichas instituciones financieras internacionales buscaron impulsar reformas para incentivar el ahorro financiero, generando con ello el cambio en los sistemas de pensiones los cuales

como ya se señaló, abandonan la solidaridad intergeneracional y los sistemas de reparto por los sistemas de capitalización individual y cuentas individuales.

En este sentido, las reformas en el sistema financiero, así como en el sistema de pensiones se insertan en una lógica que tiene como propósito impulsar y dar cabida a la expansión y profundización de los mercados financieros, todo ello a partir de las políticas del Consenso de Washington, en sintonía con las políticas de austeridad. Así, como señala Correa “esta no puede ser entendida como una reforma a la seguridad social, pero sí una financiera” (2014, pág. 328)

Ante esta situación los trabajadores se ven envueltos en problemas de inseguridad, existe baja cobertura en seguridad social, quienes acceden a una pensión lo hacen en montos bajos y todo para que al final del día estos recursos ahorrados no estén generando un mayor crecimiento de la inversión.

Esta reforma que Correa analiza, tiene dos aspectos, a saber: “En primer lugar modifica las operaciones de las entidades financieras domésticas al aumentar la liquidez y la rentabilidad, incluso cuando no están financiando inversión. En segundo lugar, cambia esos mercados abriendo la puerta a todo tipo de fondos de inversión, que también colaboran con empresas locales” (2014, pág. 326)

Otro antecedente importante al cambio en el sistema de pensiones y su paulatina privatización fue la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, el cual se creó de forma complementaria al sistema de reparto a la par de la introducción por primera vez de las cuentas individuales. El SAR según el artículo 3 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, “es un sistema que prevé que las aportaciones tripartitas sean manejadas en cuentas individuales de los trabajadores con la finalidad de crear saldos dirigidos a la previsión social o pensiones”, cabe destacar que este se encuentra regulado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

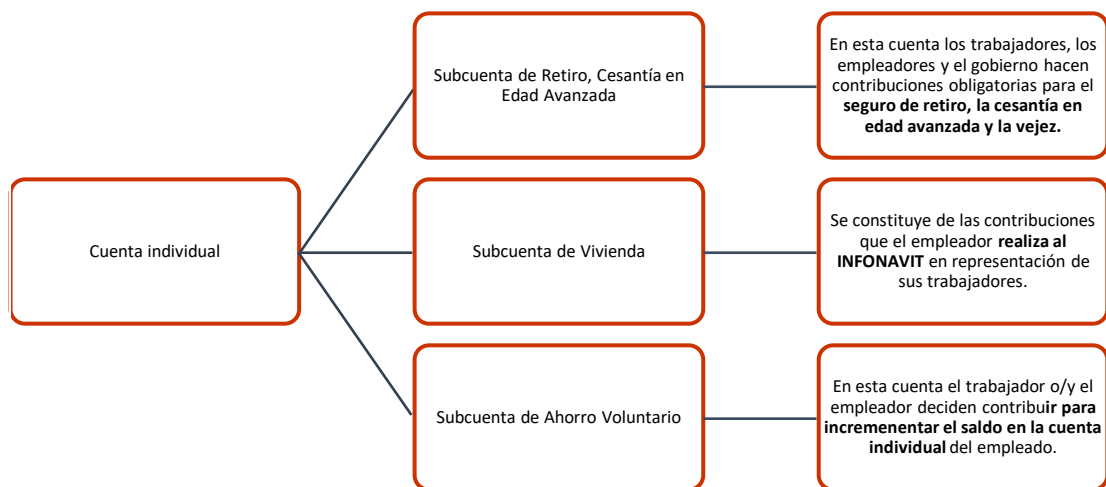
De esta forma y según lo señalado por dicha ley en su artículo 74, las cuentas individuales de los trabajadores se integrarán por las siguientes subcuentas, de las cuales el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) es el responsable de administrar la segunda:

- I. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- II. Vivienda;
- III. Aportaciones Voluntarias, y
- IV. Aportaciones complementarias de retiro

En cuanto a las aportaciones complementarias, el trabajador, según lo indica la ley, podrá disponer de las mismas siempre y cuando tenga derecho a las obligatorias, así pues, podrá disponer de esos recursos para complementar el pago de su pensión o bien, recibirlas en una sola exhibición.

Así pues, el siguiente esquema sintetiza dicha información:

Esquema 4: Composición de la cuenta individual



Fuente: elaboración propia con información de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016). Estudio de la OCDE sobre el sistema de pensiones: México CONSAR: México, Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf

Las administradoras que recibirán las aportaciones obrero-patronales y del Estado, es decir, las AFORES, podrán ser cambiadas por el trabajador cuando este así lo decida, sin embargo, de no haber definido ninguna, las aportaciones que el trabajador reciba se enviarán a las administradoras que generen mayores rendimientos netos. En el sistema anterior a la reforma de 1995, el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte tenía beneficios definidos y que se encontraban especificados de forma anticipada, las contribuciones permitían costear los beneficios ofrecidos.

Cabe destacar que dependiendo de la cantidad de recursos de la cuenta individual del trabajador, éste puede escoger dos modalidades de pensión, a saber:

“Renta vitalicia: el trabajador firma un contrato irrevocable con la aseguradora de su elección para comprar una renta vitalicia. Con este contrato, el trabajador traspassa la titularidad de sus fondos en la cuenta individual a la aseguradora, y ésta se compromete a pagarle una pensión mensual de por vida, indizada a la inflación. La renta vitalicia solo pueden comprarla los trabajadores que tengan fondos

suficientes para obtener una pensión igual o mayor que la pensión garantizada vigente en el momento en que escoja esta modalidad.

Retiros programados: en este caso, el saldo del trabajador en la cuenta individual de retiro todavía lo maneja la AFORE, y por eso sigue obteniendo los rendimientos correspondientes a la SIEFORE. La AFORE paga la pensión a través de retiros mensuales de la cuenta individual hasta que se agote el saldo. El monto del pago mensual se ajusta anualmente considerando la esperanza de vida del pensionado en el momento de recalcular, así como el nuevo saldo en la cuenta individual, el cual incluye el rendimiento ganado en el último periodo, así como los descuentos por los pagos hechos. Sin embargo, los pagos no se ajustan a la inflación. El monto del plan de retiros programados no puede ser menor que el de la pensión mínima garantizada. Si al recalcular en forma periódica, la cantidad resultante fuese menor que la pensión mínima garantizada, la AFORE pagaría al pensionado una cantidad mensual equivalente a la pensión garantizada hasta que se agote el saldo. Por último, el pensionado que opte por el retiro programado puede comprar en cualquier momento una renta vitalicia si el valor de ésta puede fondearse con el saldo restante” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016, pág. 36)

Cabe destacar que para aquellas personas que tienen 60 años o más y 1,250 semanas de cotización, pero sus recursos son insuficientes para aplicar a una de las dos modalidades antes señaladas, el gobierno le apoyará de tal forma que pueda acceder a una pensión mínima garantizada.

Así pues, los recursos obtenidos de las cuentas de los trabajadores estarán destinados al fomento de actividades productivas, mayor generación de empleo, construcción de vivienda, desarrollo de infraestructura estratégica para el país y desarrollo regional.

Es importante observar que desde un enfoque neoclásico, la reforma se considera necesaria dado que sin esta los agentes reducen su oferta de trabajo al dar por hecho que tienen asegurados beneficios y recursos a futuro que se obtienen con una pensión y no solo eso, sino que desde la perspectiva empresarial, el incremento en las contribuciones en el sistema de pensiones reduce la demanda de empleo, incentivando la informalidad y la evasión por parte de estas.

El modelo de seguridad social solidario entró en contradicción con el nuevo modelo económico acaecido luego de los años ochenta, el Consenso de Washington y las recetas neoliberales, han transformado la seguridad social, primero en países como Chile, donde se impulsó la privatización de los sistemas de pensiones y jubilaciones y desde 1995 en México, proceso que ha contribuido a fortalecer el sistema financiero en el país, así como a acentuar la paulatina penetración de la financiarización en la economía.

4.3 Implicaciones de la reforma al sistema de pensiones para el sector financiero

Como ya se señaló, la reforma al IMSS en 1995, pretendió generar un círculo virtuoso donde el ahorro, la inversión y el trabajo, llevarían al país al crecimiento; paralelo a este objetivo se buscó abrir la puerta al sector financiero y fortalecerlo, por lo que esta reforma abandonó el principio de solidaridad intergeneracional y dio pie a la capitalización individual al servicio de empresas privadas de seguros para el sistema de pensiones con lo cual se fortaleció la Financiarización.

La financiarización tiene lugar a finales de los años setenta, donde el sistema financiero cobra relevancia, de forma simultánea en el mundo comienza a cambiar la forma de producción, amparada por cambios tecnológicos y transformaciones en los medios de comunicación. Aunado a ello en los ochenta ocurre un proceso de desregulación financiera, situaciones clave para el desarrollo del sistema financiero.

Así pues, una política económica restrictiva, altas tasas de interés y un férreo control de la inflación, son las condiciones clave para el desarrollo de la financiarización, donde la creación de capital se vuelve ajeno a la producción. En este sentido, la financiarización es un proceso que se da a partir del auge del sistema financiero donde las empresas modifican sus patrones de inversión y abandonan las actividades productivas por otras que les generen mayores ganancias, en este proceso los mercados financieros son el corazón de la financiarización.

Entre otras cosas, dicho proceso provoca “a) un aumento de la significación del sector financiero con relación al sector real; b) la transferencia de ingreso del sector real al sector financiero; y c) el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la tendencia al estancamiento de los salarios” (Palley, 2007; Stockhammer, 2012; Orhangazi, 2011 en (Villavicencio & Meireles, 2019, pág. 75)

Así pues, esto ha impactado de forma directa a todos los individuos a lo largo del mundo y en México, provocando salarios estancados, crisis económicas y financieras, debilitando con ello el papel de los trabajadores frente a grandes corporaciones y élites financieras, lo que ha repercutido de forma directa en su capacidad de ahorro, en la posibilidad de adquirir un empleo digno y bien remunerado y con ello de obtener seguridad social y acceder a una pensión en la vejez, de esto hay que destacar que:

“la comercialización del sistema de pensiones ha sido un medio importante para expandir los mercados financieros y modificar las relaciones salariales de los trabajadores. En este sentido, el empeoramiento en la distribución del ingreso tiene un doble impacto en la financiarización: a) por un lado, la clase alta goza de ingresos cada vez más grandes que desea invertir en los mercados financieros; b) por otro lado, el estancamiento de los salarios ha provocado que los trabajadores recurran a adquirir deuda para mantener su poder adquisitivo y/o comprar una vivienda” (Becker et al., 2019: 228 en Villavicencio y Meireles, 2019, pág. 96)

Los fondos de pensiones privados son una creación reciente en el sistema financiero mundial y tienen su origen en Estados Unidos y parte de Europa, posteriormente llegarían a América Latina en Chile, en este nuevo esquema de seguridad social el Estado adquiere un nuevo papel como garante ya no de los recursos de los trabajadores, sino de las ganancias del sector financiero, acentuando con ello las crisis financieras.

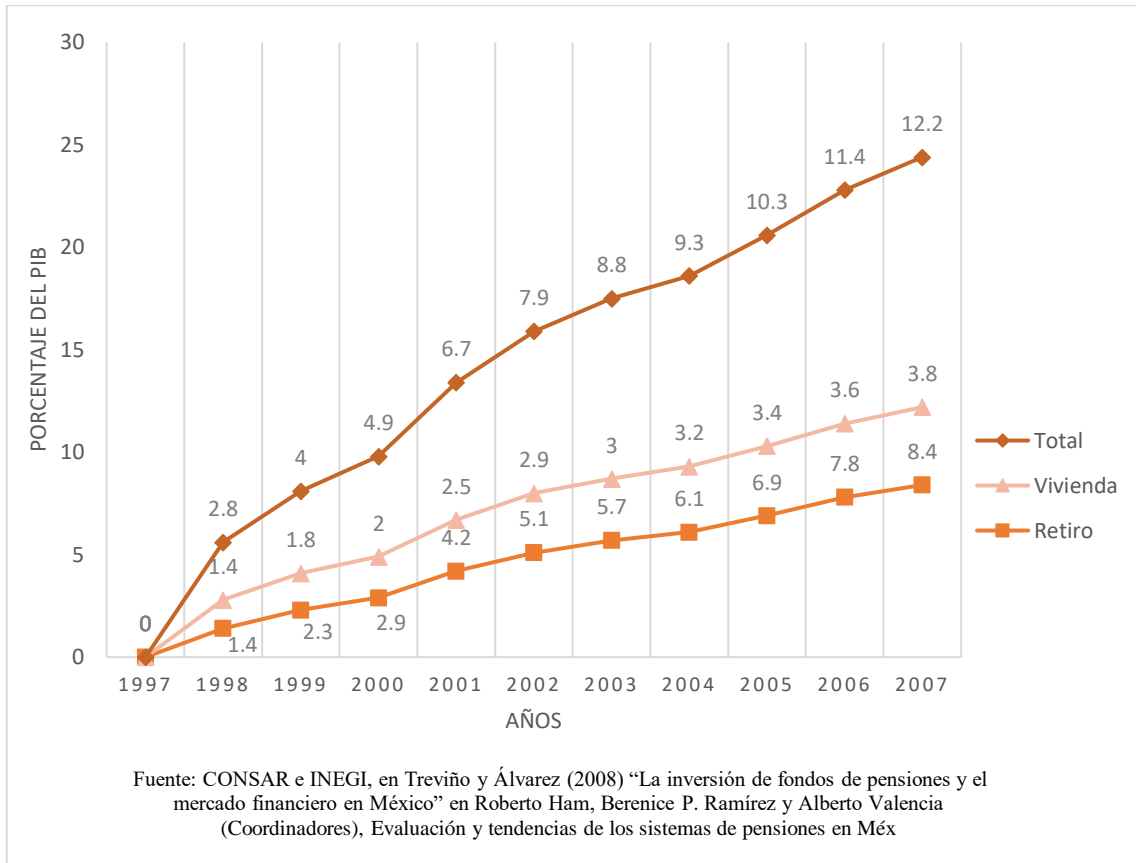
De esta forma el papel que juegan los fondos de pensiones es vital para el sistema financiero, pues:

“El objetivo fundamental de [estos] en términos de crecimiento económico es robustecer el mercado de capitales vía la oferta de crecientes montos de ahorro, que se distinguen por ser de largo plazo en tanto se recolectan a lo largo de la vida activa de los asalariados. Estos ingresos no consumidos deben valorizarse, o al menos mantener su valor real, a fin de retornar a los trabajadores al final de su vida laboral. La valorización tiene lugar a través de la apropiación de una proporción de utilidades de las empresas a cambio de proveer de financiamiento de largo plazo” (Levy, 2006, pág. 28)

Así pues, los fondos de pensiones se convierten en ahorros de largo plazo ideales para la inversión. La creación de las Afores a la luz de la reforma abrió la puerta a nuevas empresas privadas encargadas de administrar los fondos provenientes de las contribuciones de los trabajadores, así como a sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, conocidas como Siefores. Así, luego de la reforma, el mercado financiero se configura como el vínculo para que los fondos administrados por las Afores pasen a manos del sector productivo nacional.

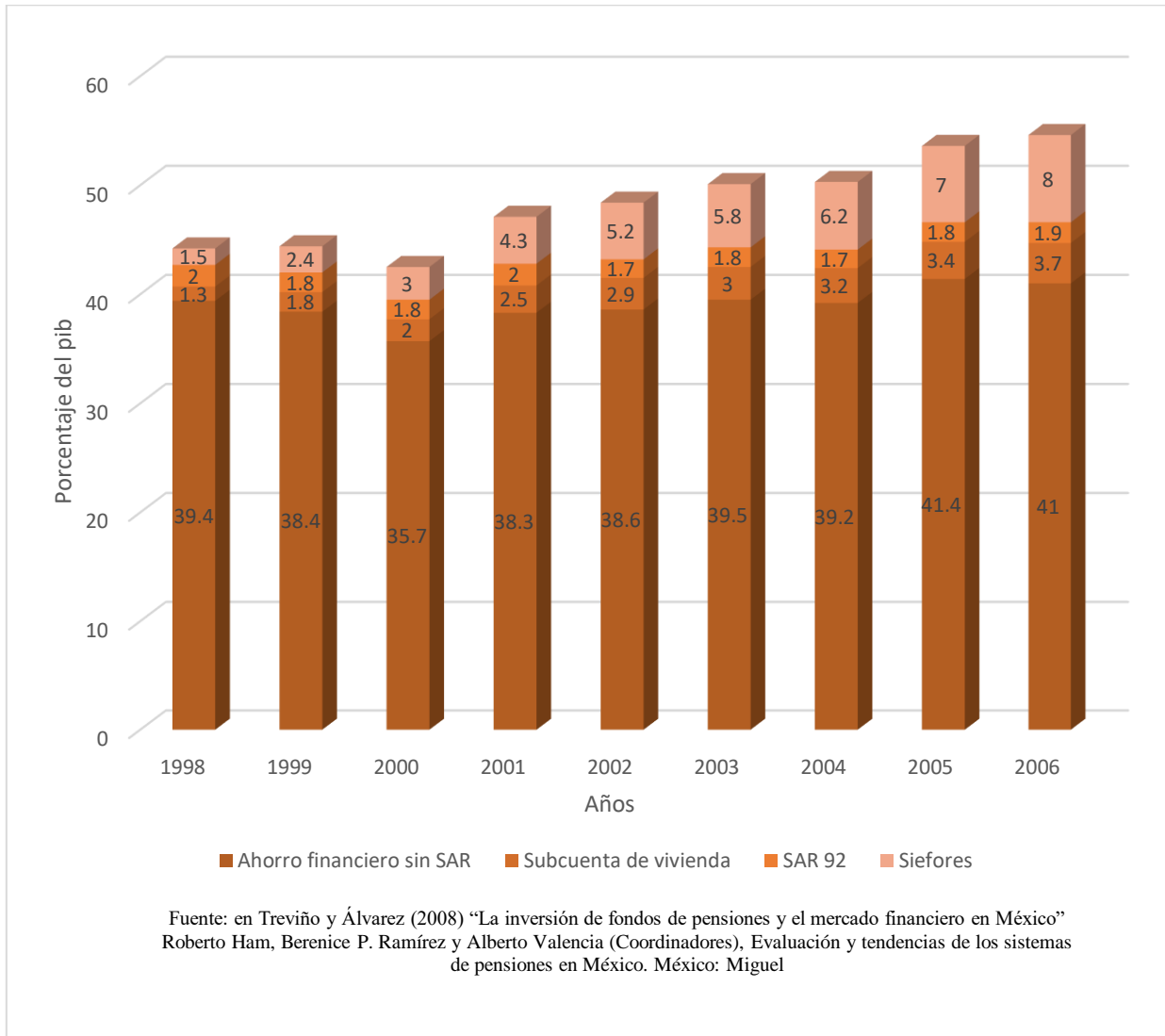
Los fondos de los trabajadores no son montos despreciables, de hecho han ido incrementando de forma importante con el paso de los años con relación al Producto Interno Bruto, así, la siguiente tabla muestra la evolución de los mismos desde 1997, año en que entró en vigor la reforma al Seguro Social y hasta 2007.

Gráfica 23: México, Fondos de los trabajadores como porcentaje del PIB a precios corrientes (1997-2007)



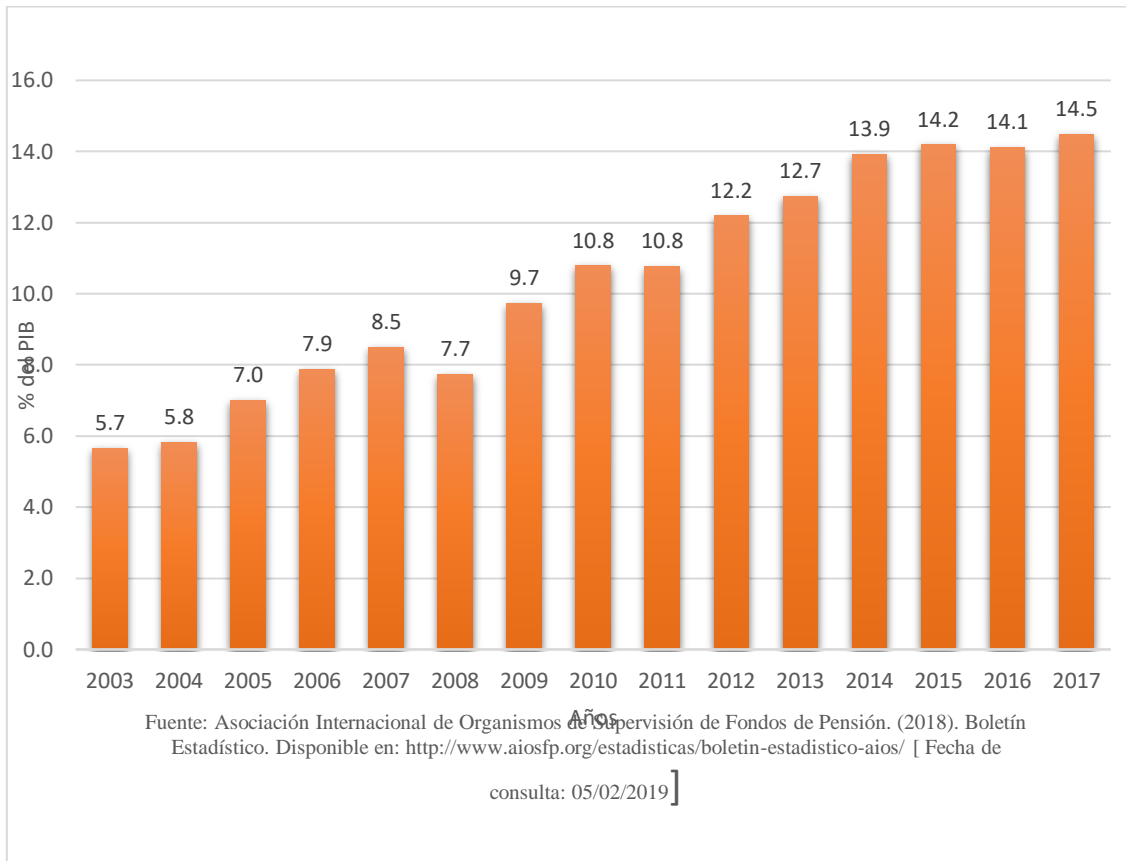
Así pues, las Siefores como intermediarios financieros han crecido de forma importante en México desde 1980, lo que ha permitido que el ahorro financiero como proporción del PIB pasara del 44.2% en aquella década al 54.6% en 2004. La siguiente gráfica muestra el ahorro financiero interno en el país como porcentaje del PIB, revelando su incremento a partir de los fondos provenientes de la subcuenta de vivienda y las siefores.

Gráfica 24: Ahorro financiero interno en México, participación porcentual en el PIB (1998-2006)



Incluso los fondos administrados como proporción al Producto Interno Bruto han ido incrementando de forma importante desde 2003, pasando del 5.3 en dicho año al 14.5% respecto al PIB en 2017. Como es posible observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 25: Fondos administrados en relación al PIB (en %) (2003 a 2017)



De esta forma, explica Levy (2006) los fondos de pensión, de forma ideal, se deberían emplear de la siguiente forma: 1. Los trabajadores ceden a lo largo de su vida laboral una parte de su ingreso el cual es de largo plazo, toda vez que es un ahorro que se le entregará al trabajador al final de su vida activa. 2. Como ya se había mencionado, se espera que posteriormente, los fondos de pensión incrementen su valor, o bien que mantengan su poder adquisitivo, mediante la inversión en títulos. Los fondos de pensión se insertan en el mercado de capitales a través de los intermediarios financieros. 3. Posteriormente las empresas usaran el ahorro de los trabajadores para invertir, crear empleos e incrementar el ahorro.

Dicho proceso configuraría el círculo virtuoso del que Ernesto Zedillo habló cuando justificaba la reforma a la seguridad social en 1995, sin embargo, la cadena del proceso se quiebra cuando los ahorros de los trabajadores en realidad no se dirigen a invertir en actividades productivas y Formación Bruta de Capital y con ella en la generación de empleos, sino en el mercado de capitales.

Además desde una perspectiva crítica de la inversión en los mercados de capitales, así como del sistema financiero, es necesario retomar las ideas de Toporowski (2000 en Levy, 2006), quien destaca que estos se encuentran en constante desequilibrio dadas las diversas decisiones que orillan a los individuos a invertir o a ahorrar.

Así pues, esta dinámica de inestabilidad financiera genera esquemas Ponzi donde se ofrece gran rentabilidad a los inversores, pero que luego de una crisis o situación que detiene el flujo de recursos, pueden llegar a perder lo cedido, las consecuencias que esta dinámica puede tener para la economía pueden llegar a ser fatales, en este sentido las políticas macroeconómicas de austeridad y que ponen en primer lugar objetivos como la baja inflación y el tipo de cambio estable, imposibilitan a los gobiernos a reaccionar ante crisis y desequilibrios financieros.

“De esta forma se rompe la conexión de los fondos de pensiones con los rendimientos de capital. La valorización de sus activos proviene de las ganancias de capital (proceso inflacionario del mercado de capitales), lo cual, como se detalló anteriormente, genera creciente inestabilidad financiera” (Levy, 2006, pág. 289). En esta dinámica donde el gobierno ha insertado los fondos de pensiones, si estos llegaran a disminuir su flujo se podría generar una reducción de los activos financieros lo que provocaría menor liquidez en el mercado de capitales, pudiendo desatar con ello la propia ruptura del sistema financiero.

Dicho proceso podría darse más pronto que tarde dado que las cuentas individuales no están siendo usadas, por el contrario los empleados ni siquiera las dan de alta por los riesgos que estas implican y por las precarias condiciones laborales. En esta situación se calcula que casi un 80 % de trabajadores no podrán reunir en toda su vida laboral fondos suficientes para su pensión, por lo que como se estableció el gobierno debería intervenir para sufragarlo, con lo que “las administradoras exprimirán las cuentas y las dejarán exhaustas por el cobro de la comisiones, pues ante las restricciones varias para la capitalización de los fondos, de ahí seguirán obteniendo básicamente sus ganancias” (Moreno, 2014, pág. 115)

Así pues, a lo largo de los años lo que ha generado la privatización del sistema de pensiones no ha sido crecimiento económico o ahorro financiero ni dinamizó el mercado de capitales dadas las regulaciones que se le han impuesto a las Siefors (las cuales no pueden invertir en títulos de renta variable, se les limita la adquisición de títulos bancarios y si privilegia el uso de instrumentos de corto plazo).

Los mercados financieros liberalizados dominados por inversionistas profesionales y especializados que persiguen las ganancias de capital no logran respaldar de forma exitosa los recursos de los trabajadores ni generan crecimiento económico, sino que por el contrario propician constantes crisis. Aunado a esto, el proceso de privatización que sufrió la seguridad social ha permitido que se abandone el derecho humano a la salud y a la propia seguridad social.

En este sentido, la política económica contraria a la austeridad es determinante para reaccionar de forma oportuna y eficaz contra desequilibrios financieros, así como para la generación de empleo que cubra de forma adecuada a la población económicamente activa y le otorgue a cada ciudadano seguridad social.

En este sentido, es necesario conocer el panorama del sistema de pensiones, en el periodo estudiado y en la actualidad, con lo que será posible constatar de forma puntual, que no solo gran parte de la PEA no está asegurada, sino que a partir de la reforma del sistema de pensiones mexicano y de la seguridad social, muchos trabajadores que habían estado cotizando, no serán capaces de obtener una pensión luego de concluir su vida laboral, lo que provocará que la pobreza entre las personas de la tercera edad incremente.

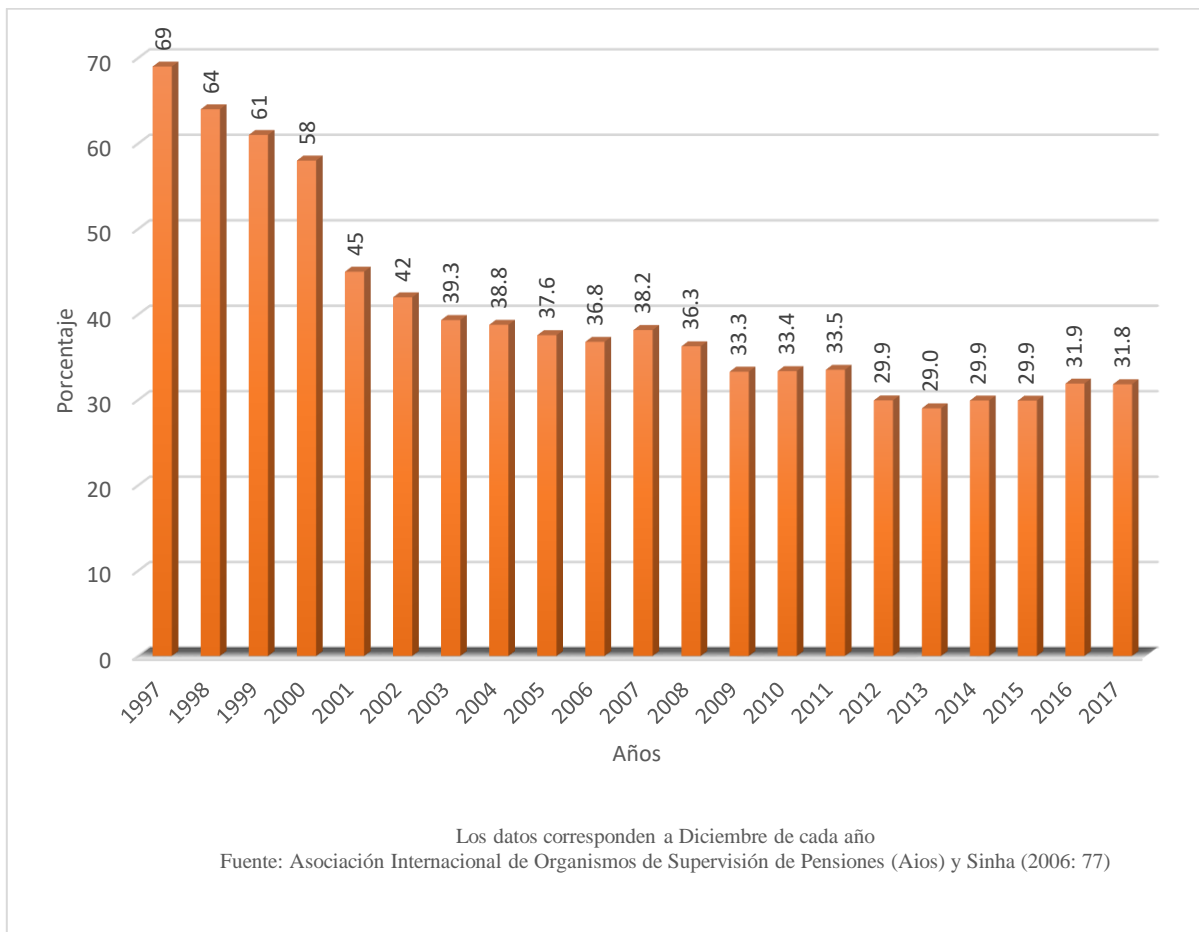
4.4 El sistema de pensiones: de la seguridad a la inseguridad social

La reforma a la seguridad social fue el inicio de un nuevo sistema de pensiones, el cual ante una economía inestable, sujeta a crisis económicas y que ha propiciado las condiciones para el crecimiento del trabajo informal constituyen un problema para la obtención de una pensión al final de la vida laboral, más si se pertenece al sector femenino. Sin duda, a veintidós años de la reforma la situación es preocupante, pues el panorama sugiere que además de personas no aseguradas, habrá otras más que estando aseguradas, no podrán gozar de una pensión para su vejez, extendiendo su vida laboral o bien, cayendo con ello en la pobreza.

Cuando de afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones se trata, sin duda estos se vieron atraídos al nuevo sistema, por lo que durante el periodo estudiado, los afiliados pasaron de menos del 30 por ciento en 1997 al 80 por ciento en 2005 de los cuales pocos trabajadores contribuían regularmente a sus cuentas individuales desde 2001, tendencia que continuó hasta 2017, como se puede observar en la siguiente gráfica.

También destaca que la proporción de afiliados que efectivamente aporta no rebasa el 40% desde 2003 en ninguno de los años que muestra la serie. Este proceso se puede dar por diversas situaciones, entre ellas el abandono del sector formal, para laborar en el informal o bien, el retiro prematuro de la vida laboral por cuestiones familiares, situación que suele afectar en mayor medida a las mujeres, las cuales suelen abandonar el trabajo y cotizar de forma irregular, en comparación con los hombres, como será posible observar más adelante.

Gráfica 26: Proporción de afiliados que efectivamente aportan (1997-2017)



Cabe destacar que del total de lo Población Económicamente Activa tan solo entre los años 2000 y 2009 la proporción de los trabajadores en activo cotizantes en algún sistema de pensión fue del 37% de la PEA, en 2011 más del 60% de la PEA no se encontraba cotizando para una pensión por jubilación o vejez.

A esto hay que añadir que como señala Hernández Licona

“Las ocupaciones con menor cobertura son las de tipo agrícola, las que requieren menor escolaridad y en las cuales los establecimientos son típicamente pequeños. Entre estas ocupaciones con menor cobertura están los artesanos y obreros, los ayudantes y peones industriales y los operadores de transporte y de maquinaria agropecuaria. Muchos de estos trabajadores son asalariados sin prestaciones. Las ocupaciones con mayor cobertura son oficinistas, trabajadores en servicios de protección y vigilancia, supervisores industriales, maestros y técnicos” (2001 en (Murillo & Venegas, 2011, pág. 24)

Lamentablemente este caso no es particular de México pues a inicios del siglo XXI la cobertura en América Latina en seguridad social estaba limitada, países como México, Argentina y Venezuela tenían índices muy bajos de población ocupada que cotizaba para recibir una pensión respecto a la PEA, lo que se puede observar con claridad en la siguiente tabla, donde en México, únicamente el 39 cotizaba, en comparación con países como Chile, donde más del 50% de su PEA cotiza y Costa Rica.

Cuadro 19: América Latina, tasas de cobertura de la población económicamente activa y población ocupada países seleccionados

País	Cobertura ocupacional⁸ (Cotizantes/población ocupada)*100	Cobertura ocupacional (Cotizantes/población ocupada)*100 2017
Argentina (2003)A	34.6	56.2
Bolivia (2002)	9.9	16.9
Brasil (2001)	45.1	58
Chile (2003)	58.2	63.4
Costa Rica (2000)	50.1	63.6
Ecuador (2003)	21.9	37
El salvador (2000)	29.7	24.5
Guatemala (2000)	19.6	18.1
México (2000)	38.5	36.3
Nicaragua (2001)	18.7	31.1
Paraguay (2001)	13.9	23.7
Perú (2002)	13.9	23.7
Uruguay (2002)	55.3	81.1
Venezuela (2000)A	35.1	

Fuente: Murillo, L. S., Venegas, M. F. (2011) Cobertura de los sistemas de pensiones y factores asociados al acceso a una pensión de jubilación en México *Papeles de Población* 17 (67), 209-250. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/pdf/112/11219005007.pdf>

Arenas de Mesa A. (2019) Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Santiago: Organización de las Naciones Unidas-CEPAL pág- 149

A: Información solo para el área urbana

⁸ Según Murillo y Venegas (2011: 215), la cobertura ocupacional “mide el grado de protección que la seguridad social proporciona a la fuerza laboral”

Así pues, otro factor a analizar es la cobertura en la vejez, donde diversos países en América Latina muestran que ésta es menor al 20%, entre ellos México. En 2001 la proporción de adultos mayores que formaban parte de la PEA era muy alta.

Cuadro 20: América Latina, Cobertura de pensiones para los adultos mayores

País	Cobertura individual para los adultos mayores	Cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones 2017⁹
Argentina (2003)A	68.3	92.5
Bolivia (2002)	14.7	98.1
Brasil (2001)	85.9	86.9
Chile (2003)	63.8	87
Costa Rica (2000)	36.6	51.2
Ecuador (2003)	15.2	75.1
El salvador (2000)	14.5	17.6
Guatemala (2000)	11.3	28.3
México (2000)	19.2	81.6
Nicaragua (2001)	4.7	34
Paraguay (2001)	19.6	58
Perú (2002)	23.7	48.8
Uruguay (2002)	87.1	87.9
Venezuela (2000)A	23.9	

Fuente: Murillo, L. S., Venegas, M. F. (2011) Cobertura de los sistemas de pensiones y factores asociados al acceso a una pensión de jubilación en México *Papeles de Población* 17 (67), 209-250. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/112/11219005007.pdf> p. 216

Arenas de Mesa A. (2019) Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Santiago: Organización de las Naciones Unidas-CEPAL, pág. 171

Aunado a ello, la cuantía de la pensión, la cual a partir de la reforma depende de las cotizaciones realizadas y los intereses de inversión que éstas hayan generado en las Afors, varía mucho dependiendo de la cantidad de salarios mínimos que percibe el individuo

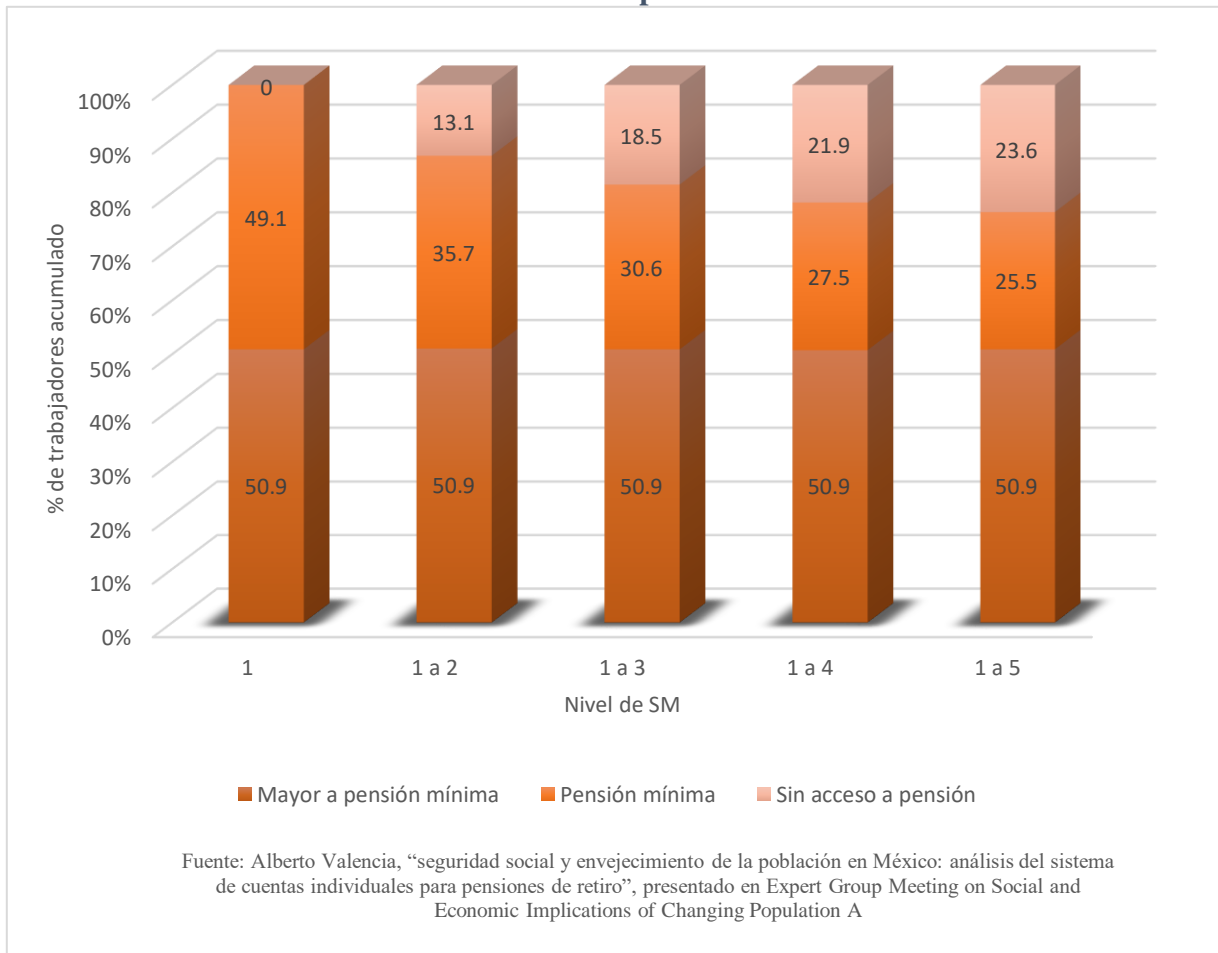
Sobre la cantidad de individuos que realizan aportaciones, Pérez (2006: 51) se dio a la tarea de realizar una simulación con base en la experiencia chilena sobre el futuro de las pensiones en México, de dicho ejercicio concluyó lo siguiente:

⁹ Contempla pensiones en seguridad social contributiva y no contributiva, por lo que en México, gracias al Seguro Popular y otros programas de esta naturaleza para adultos mayores, es que la cifra ha variado en gran medida, al igual que en otros países de América Latina.

- “Que la mitad de los trabajadores de uno a cinco salarios mínimos no alcanzarán los 24 años de cotización, por lo que no tendrán derecho a una pensión,
- De dicho grupo 25 por ciento apenas y alcanzará la pensión mínima.
- El otro 25 por ciento superará la pensión mínima, sin embargo, con cinco salarios mínimos y aproximadamente cuarenta años de cotización se alcanzarían únicamente 2.1 salarios mínimos de pensión”.

Así pues, en cualquiera de los segmentos de salarios mínimos donde se ubiquen los individuos, por lo menos el 50% no tendrá acceso a una pensión, lo que sin duda permite concluir que, contrario a lo que se esperaba, la capitalización individual no está contribuyendo a que incrementen las cotizaciones de los trabajadores, una de las razones más importantes de esta situación es la baja capacidad de ahorro de los individuos.

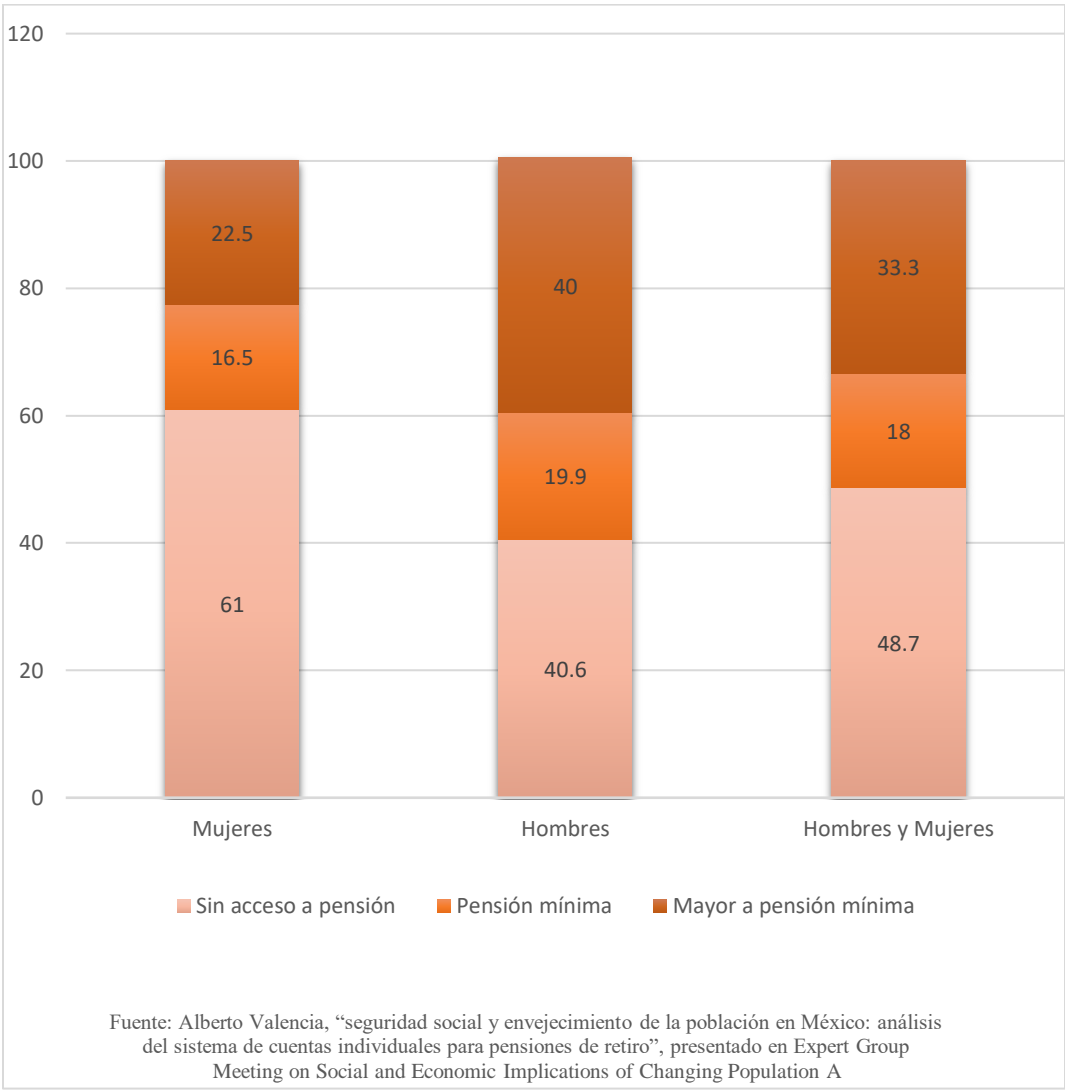
Gráfica 27: Simulación de resultados de cuenta individual con base en densidades de cotización de Chile para México.



Cabe destacar que este panorama es aún peor para las mujeres, de las cuales más del 50 por ciento no tendrán derecho a una pensión, pues además de que este grupo percibe salarios más bajos a comparación de los de los hombres, el tiempo que aportan suele ser irregular. En este

sentido, Lo que implica que aún si accedieran a una pensión, ésta sería menor dada su mayor esperanza de vida.

Gráfica 28: Simulación de resultados de cuenta individual hombres y mujeres con base en densidad de cotización de Chile (cifras en porcentaje)



En este sentido Murillo y Venegas (2011) calcularon a partir de la ENASEM 2001 que las personas que percibieron una pensión por jubilación en dicho año fueron 23% hombres y 11% mujeres de los cuales el 26.6% eran del área urbanizada y el 10.9 de la menos urbanizada.

4.5 ¿Cómo va la transición al nuevo sistema a más de veinte años de su puesta en marcha?

A más de veinte años de la reforma al sistema de pensiones mexicano, aún existen grandes problemas que resolver de los cuales destacan la falta de cobertura, el desánimo que el nuevo sistema ha provocado entre los trabajadores, y el creciente y latente riesgo financiero que una mala inversión de estos fondos podría traer consigo, así como un desequilibrio en las finanzas públicas.

Como fue posible observar en el capítulo tres de la presente investigación, la informalidad en México impide que la seguridad social y de forma específica, el sistema de pensiones, se extienda para toda la población en edad de trabajar. Aunado a ello los saltos de los trabajadores entre la formalidad y la informalidad provocan serios desajustes en la contribución. A esto hay que añadir que la cobertura de las pensiones a los adultos mayores no rebasa el 40%, lo que significa que el resto podría caer en pobreza llegado a su vejez, en este sentido, es importante mencionar que México es uno de los países miembros de la OCDE que destina menos dinero a la atención de este grupo vulnerable.

Ante los desajustes y los cambios en los beneficios que en un inicio concedía el sistema de reparto, el sistema de capitalización individual podría provocar descontento entre los trabajadores, dado que las aportaciones son insuficientes, así como de las ventajas y promesas que se les hicieron a estos en el cambio del sistema. A esto hay que agregar que el sistema de beneficios definidos resulta ser mucho más generoso en términos de pensiones, por lo que los requisitos para obtenerlas son menos estrictos en dicho sistema, esto en comparación con el nuevo sistema, lo que sin duda genera desigualdad entre quienes lograrán pensionarse por la ley de 1973 y los que lo harán por la de 1997.

Así pues, la transición que trajo consigo la reforma no ha concluido del todo, pues:

“[...] el periodo de transición prolongado significa que seguirá sintiéndose la presión en las finanzas públicas durante un periodo largo, aun cuando se han reducido considerablemente las obligaciones pensionarias implícitas para los trabajadores “generación postransición”. [Y] como resultado de los incentivos fallidos, no hay percepción clara de propiedad sobre la cuenta individual del fondo de pensiones (Afore) en los cotizantes que empezaron a contribuir antes de 1997, ya que muchos de ellos terminarán por escoger la pensión de [beneficios definidos]. En este caso, sus cuentas individuales ayudarán a financiar los beneficios pensionarios a través del traspaso de estos recursos al IMSS, pero cualquier diferencia entre los fondos necesarios para financiar la promesa de la pensión y el valor de los activos corre a cargo del gobierno federal” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016, pág. 47)

Así pues, se calcula que el gasto en pensiones asciende al 3% del PIB y que el periodo de transición ha puesto en jaque las finanzas públicas, dado que ahora deben cubrir la pensión

mínima garantizada, el pago de pensiones calculadas con el régimen anterior y los subsidios públicos. Dicho gasto irá en incremento dado que se continúan pagando pensiones mínimas por la ley de 1973 que en 2014 se calculaba, serían para 740,000 personas y 15,000 de Pensión Mínima Garantizada que en total representaba el 44% de los 1.7 millones de jubilados del IMSS y el 21% de los adultos mayores de 65 años en el mismo año.

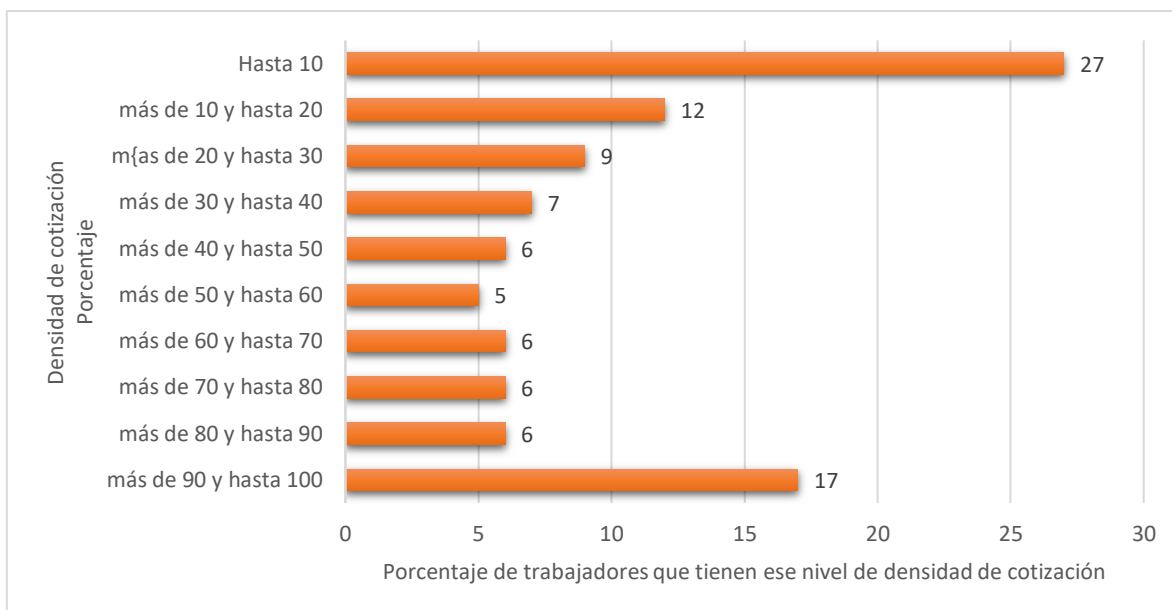
Según el CEFP (2018) de 2008 a 2018 el pago por pensiones se ha duplicado, pasando de los 388 mil 660 millones de pesos a 793 mil 734, es decir el 14% del Presupuesto de Egresos total. De los cuales el 93.9% del gasto se eroga en pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Cabe destacar que si bien es cierto que estas cifras son alarmantes, aún no se ha llegado al costo fiscal más alto.

Con esto tenemos que las obligaciones del gobierno por las pensiones bajo el régimen de 1973 del IMSS continuarán en crecimiento a una tasa anual promedio de 4.71%, alcanzando su punto máximo en 2040, donde se le tendrán que otorgar aproximadamente 760 mil 185 millones de pesos.

Sobre la pensión mínima garantizada, será hasta 2021 cuando las primeras personas con cuentas individuales podrán cumplir con el plazo para poder retirarse, es decir, las 1,250 semanas de cotización, lo que según información de Consar (CEFP, 2018) este número de personas será reducido pues las personas que para 2021 tendrán 65 años, contarán en promedio, únicamente con 5 años de cotización, haciéndoles falta 19 años para alcanzar una pensión vitalicia.

Así pues “el panorama para la mayoría de las personas afiliadas posterior al 97, no se vislumbra muy distinto, pues en general la frecuencia de cotización que presentan también es baja. De acuerdo con la CONSAR, más de una cuarta parte (27%) de los trabajadores no ha cotizado ni el 11 por ciento del tiempo que tiene trabajando y apenas el 17 por ciento ha cotizado entre el 90 y cien por ciento del tiempo que lleva laborando” (CEFP: 2018, pág. 12)

Gráfica 27: Distribución de cuentahabientes de la generación AFORE por densidad de cotización



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018). *Gasto en pensiones y su perspectiva de largo plazo*. Ciudad de México, México Cámara de Diputados. Recuperado en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0402018.pdf>

Es posible anotar algunas características de las personas que cotizan en mayor medida, entre ellas su edad, la cual indica que entre mayor es el trabajador, menos cotiza, dado que los tiempos que estuvo en la informalidad a lo largo de su vida, dieron pie a esta situación. Además el salario es otro factor determinante, dado que los trabajadores con mayores salarios, también cotizan más tiempo.

Así pues, como se vio anteriormente, se calcula que los trabajadores que perciben entre 1 y 5 salarios mínimos no alcanzarán a ahorrar lo suficiente para una renta vitalicia, por lo que el gobierno deberá subsanar esta situación. Así pues, en 2017 los trabajadores en el IMSS cuyo salario cumplía con esas características sumaban casi el 80% del total de cotizantes. Lo que implica la atención a toda esa población.

Esto dado que “los jubilados elegibles para la PMG, cuyos activos son insuficientes para comprar una renta vitalicia equivalen a la PMG, reciben el pago de esta pensión por parte de las AFORE hasta que se agote el saldo en la cuenta individual y, posteriormente, el sistema de seguridad social financiado por impuestos generales se hará cargo del pago” (OCDE: 2016, pág. 56)

Además, las altas tasas de administración que cobran las afores, sin duda constituyen un obstáculo para aquellos trabajadores que de forma paulatina han abandonado sus cuentas individuales, ya que, estos servicios se siguen cobrando, disminuyendo los ahorros del

trabajador. La OCDE calcula que la pensión que recibirá el trabajador al momento de su retiro dadas estas condiciones y su baja densidad de cotización, será del 26% de su salario mínimo, es decir, poco más de una cuarta parte de lo que tenía al estar activo.

En este sentido hay que agregar que las AFORE representan una segunda dificultad, pues no se propicia la competencia entre ellas, de hecho en los últimos años la creación de estas se ha estancado. Fue en 2007 cuando se registró el mayor número de administradoras en México con 21.

En dicho periodo más del 10 por ciento de los afiliados cambiaron de Afore de los cuales entre el 20 y 30 por ciento lo hicieron a una más cara, lo que sin duda denota el desconocimiento de los trabajadores sobre las comisiones que deben pagar, así como el riesgo que estas pueden traer consigo.

Así pues, las condiciones actuales del sistema de pensiones indican que no se ha generado mayor ahorro, inversión, mejores pensiones, ni alivio para las finanzas públicas, por el contrario, se transitó de un modelo de seguridad social y pensiones con beneficios definidos a uno de inseguridad, proclive a las crisis financieras, a la pérdida de los ahorros de los trabajadores y que está llevando a un gran número de afiliados a sobrevivir apenas con una cuarta parte de lo que percibían en su vida activa, y con ello, a gran parte de la población, a la pobreza en la vejez.

Conclusiones finales

Diversos autores concuerdan en que no existe un sistema de pensiones ideal, pues tanto el BD como el sistema de CD tienen riesgos y fallas, por lo que recomiendan la implementación de modelos mixtos, en aras de proteger, eficientar y transparentar el manejo de los recursos de los trabajadores, pero ¿qué sucede cuando el gobierno deja de velar por el bienestar general en aras de satisfacer intereses internacionales?

Como se señaló, tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional, pusieron sus ojos en los fondos de pensiones de los trabajadores, a partir de los cuales se prometía generar ahorro y empleo, sin embargo, dicho proceso se da a la par de una fuerte apertura financiera global acompañada de cambios tecnológicos y desregulación, convirtiendo así, a la reforma en el sistema de pensiones, no en una reforma social para el bienestar, sino en una reforma financiera en el marco de la extensión de los procesos de financiarización sin precedentes.

Así, la reforma al sistema de pensiones se inserta en una lógica que se acompaña de las políticas de austeridad, las reformas al sistema de pensiones y las políticas propuestas por el Consenso de Washington, con lo que se desata una crisis social, donde la concentración de riqueza en una minoría y el estancamiento de los salarios ha generado el endeudamiento de los individuos, así como su pobreza.

En esta dinámica, los fondos de pensión juegan un papel fundamental, al robustecer el mercado de capitales que se dirige no a la inversión y producción, sino al sistema financiero. Sin embargo, dadas las actuales condiciones de las cuentas individuales, el flujo de recursos podría detenerse y con ello los activos financieros generando menor liquidez y una posible crisis.

Así, el 80% de los trabajadores serán incapaces de obtener una pensión por sus propios medios, quedando a merced del gobierno federal, el cual, según ya ley, pretende otorgar una Pensión Mínima Garantizada a quienes no les sea posible contratar una vitalicia, lo cual, por la cantidad de individuos que tendrá que pensionar por este mecanismo, generará una fuerte presión en las finanzas públicas. Contrario a lo que se había dicho, la reforma de 1995, no le está quitando un peso a las finanzas públicas ni está mejorando las pensiones de los trabajadores.

Por lo que, no es de extrañarse que en 2018 la cifra por pago de pensiones significó el 14% del presupuesto del gobierno, la cual seguirá en aumento, dada la transición al nuevo sistema, llegando a los 760 mil 85 millones de pesos.

Con ello se tiene que desde 2003 la proporción de afiliados que efectivamente aporta a su cuenta individual no rebasa el 40%. De hecho, más de una cuarta parte de los afiliados ha cotizado ni el 11 por ciento del tiempo que ha trabajado y solo el 17% han cotizado entre el 90 y 100% del tiempo que lleva trabajando.

Sin embargo, de esto resulta aún más preocupante que en 2011 más del 60% de la Población Económicamente Activa no se encontraba cotizando, lo que de entrada pone en situación de vulnerabilidad a una gran parte de la población.

Conclusión

Los derechos humanos y en particular los derechos económicos, sociales y culturales, se desarrollaron a partir de hitos que cambiaron la historia de la humanidad, así la sociedad comienzan a exigir educación, salud, alimentación y seguridad social, situación que va de la mano con la creación e implementación de la política social, es decir, de programas institucionales que se ponen en marcha a través de la Administración Pública para fortalecer el nivel de vida de las personas.

A pesar de la falta de una política social agresiva contra la marginación, el gobierno de Miguel De la Madrid destacó por promover en la Constitución mexicana el derecho a la salud, dicho gobierno se concentró en la creación de empleo, esto dado el inicio de la crisis económica que se gestó en su sexenio. Así, la política social de este gobierno estaría enfocada en la eficiencia y racionalidad económica, caso contrario a lo acontecido con su sucesor, Carlos Salinas de Gortari.

En el sexenio de Salinas la política social comienza a velar por las personas en condiciones de pobreza y marginación a partir de su programa estrella Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) y con él el gasto en política social incrementa a niveles nunca antes vistos, alcanzando a significar más del 9% del Producto Interno Bruto.

Así pues, a partir de dicho gobierno los subsecuentes modifican de forma superficial el Pronasol y crean sus propias versiones del mismo, con lo que Ernesto Zedillo pone en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Posteriormente Vicente Fox implementaría el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades), programa que continuaría con Felipe Calderón y para 2013, Enrique Peña Nieto crea el Programa de Inclusión Social - Prospera.

En este sentido, es posible vislumbrar la importancia de los momentos *económicos* por los que atravesó el país y el resto del mundo. Es decir, con Lázaro Cárdenas el modelo Agrario-Exportador, permitió que se volteara a ver a los campesinos, y se velara por diversos aspectos en su preparación. Con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, inicia la preocupación por los trabajadores asalariados y comienza el auge de los institutos de seguridad social, y finalmente, con el modelo de economía abierta acaecido a partir del neoliberalismo, el Estado comienza a preocuparse por la regionalización de los recursos y comienza la preocupación por la pobreza.

La seguridad social por su parte, como pieza clave de la política social, se desarrolla a partir de las personas que toman consciencia de que, como mano de obra, en un nuevo modo de producción, necesitan protección ante la pérdida de su trabajo, accidentes, enfermedades y vejez. Así la garantía de dicho derecho estuvo inmersa en las políticas y programas gubernamentales a nivel mundial.

De este modo nace el primer sistema de seguridad social en la Alemania de Bismarck, donde se establecen modelos que ya contemplaban las contribuciones gubernamentales y de los empleados y empleadores para su funcionamiento. En México, el derecho a la seguridad social sería plasmado en la Constitución de 1917 a partir de la Revolución y de forma específica en el artículo 123 fracción XXIX, así mismo se le ubicó en leyes de diversas entidades federativas, las cuales marcarían el antecedente de la Ley del Seguro Social, la cual nace a la par del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943.

Cabe destacar que en dicha ley, el artículo segundo indica que la seguridad social tiene como finalidad garantizar la salud, la protección de los medios de subsistencia, así como el otorgamiento de pensiones.

Como fue posible observar, entre 1940 y 1950, diversos países implementan institutos de seguridad social, los cuales se caracterizaron por atender a grupos privilegiados de la sociedad, este proceso se puede entender en México dada la necesidad de reivindicar la lucha revolucionaria, así como el fortalecimiento del régimen presidencialista.

Es así que en 1943 nace el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con Manuel Ávila Camacho y con Adolfo López Mateos el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Así pues, la seguridad social se puede entender como un conjunto de medidas públicas que buscan combatir contingencias de la vida que pueden ser económicas y sociales como la muerte, vejez, invalidez o la salud deficiente y que en México nace impregnado de motivos políticos y focalizado en un sector determinado de la sociedad. Evidenciando que desde un inicio no se tuvo visión para poner en marcha un modelo universal de seguridad social.

Desde la forma más básica de seguridad social otorgada por distintas instituciones, hasta la materialización de este derecho por medio de institutos, se pusieron en marcha programas de seguridad social no contributiva de los que destaca el implementado por Vicente Fox, denominado Seguro Popular, el cual se configura como el primero en dotar de este derecho a las personas que no gozan de los servicios y prestaciones del IMSS e ISSSTE.

En este sentido el análisis de institutos clave en la materia destacó la importancia que tienen en su quehacer y el impacto que pueden tener en la vida de las personas aseguradas, pues como fue posible observar, el IMSS tiene como facultad principal la administración de recursos destinados a ámbitos como enfermedad, riesgos de trabajo y maternidad, además, de acuerdo a la ley que enmarca su actuación, debe establecer unidades médicas, guarderías y otros centros encaminados a la prestación de servicios relacionados con lo antes señalado.

Entre otra de sus atribuciones también es posible señalar la recaudación y cobranza de las cuotas tripartitas del trabajador, gobierno y empleador, así como la atención de grupos no derechohabientes. Así, en la Ley del Seguro Social queda establecida la existencia del régimen obligatorio y el voluntario, del que serán sujetos en caso del primero, quienes prestan un servicio remunerado permanente o eventual.

Dicho régimen comprende seguros vitales, pues cubren aspectos como: 1. La enfermedad y la maternidad, 2. Los riesgos de trabajo, 3. Invalidez y vida, 4. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como 5. Guarderías y otras prestaciones sociales. Destacando con ello la existencia de pensiones en caso de vejez, retiro e incluso incapacidad.

Por su parte, el ISSSTE se enfoca en la prestación de servicios a los servidores públicos del ámbito federal, de la Ciudad de México y los gobiernos de las entidades federativas en caso de la celebración de los convenios pertinentes. Así, este Instituto también se enfoca en la cobertura de diversos aspectos de la vida del servidor público, llámese: 1. Salud, 2. Riesgo de trabajo, 3. Cesantía en edad avanzada, retiro y vejez e 4. Invalidez y vida. Cabe destacar que a través del ISSSTE, los asegurados también pueden acceder a prestaciones y servicios.

Así mismo, estos Institutos han formado parte de los Planes Nacionales de Desarrollo, los cuales han fungido a lo largo de más de 36 años como guías para la puesta en marcha de políticas y programas por parte de la Administración Pública Federal. En los PND, los ejecutivos federales han plasmado sus proyectos de nación, así como los objetivos de sus gobiernos, metas y las estrategias para alcanzarlos, de tal forma que en el ámbito de seguridad social desde Miguel de la Madrid se reconoció la incapacidad del modelo imperante para asegurar a los individuos que lo requerían, sin embargo, a la par de dicha cuestión, también se planteaba que la seguridad social era un derecho de los asalariados.

En este tenor, desde el sexenio de Miguel de la Madrid el primer propósito de su estrategia en la materia estaba enfocada a “los individuos en una relación de trabajo formal” y posteriormente a la ampliación de la cobertura a los no asalariados. Cabe destacar que por el momento histórico y la emergencia económica que vivía el país en estos años, la estrategia en cuestión buscaba la eficiencia y el mejor uso de los recursos.

Salinas de Gortari por su parte, consideró la salud como un elemento fundamental del desarrollo, por lo que su objetivo en materia de seguridad social fue la protección de todos los mexicanos, ello mediante la modernización, coordinación y descentralización de los servicios relativos a la materia. Las líneas de acción se basaban en otorgar atención a las zonas marginadas.

Ya con Ernesto Zedillo se vislumbró en su PND su intención por fortalecer la democracia en el país, sin embargo, en materia de seguridad social, su estrategia no fue muy amplia y al igual que su antecesor se planteó incorporar a las fuerzas de trabajo sin seguridad social a la misma. Para Vicente Fox, por su parte, la estrategia de salud y seguridad social estaban encaminadas a que estos contribuyeran al desarrollo integral de las familias mexicanas.

Felipe Calderón se concentró en un ámbito de gran relevancia que la seguridad social pretende evitar, es decir, el empobrecimiento de las personas por cuestiones de salud. Ese fue su objetivo e involucró el intento por consolidar una reforma financiera para el acceso universal a la salud, así como la consolidación de un sistema integral en la materia. Finalmente, Enrique Peña Nieto retoma los ámbitos en los que trabajaron sus antecesores y

se plantea como objetivo, además de la universalización de la salud, la protección ante contingencias que mermaran el nivel de vida de las personas.

Dichos objetivos, estrategias y líneas de acción sin duda no serían realizables sin recursos gubernamentales, los cuales extienden sus beneficios otorgando servicios a la población, y se encuentran definidos a partir de las funciones que desarrolla el Estado, así como las relaciones sociales que se gestan en su territorio.

En este tenor, las políticas de austeridad resultan ser y causar los efectos contrarios al gasto público, pues dicho recorte de gasto permanente y auto impuesto busca privilegiar la estabilidad de las variables económicas relevantes para el sector financiero. Es a partir de los años ochenta que las autoridades subordinaron sus objetivos a la dinámica mundial, lo que debilitó la economía interna y colocó en una situación de vulnerabilidad a toda la población. En este sentido, la política social y el incremento de gasto público en la misma se ven rebasados por las condiciones económicas y sociales que quedan fuera del alcance de cualquier estrategia en la materia.

Las políticas diseñadas en aras de reestructurar y cumplir con el pago de la deuda y el equilibrio económico vertidas en el Consenso de Washington transgredieron la soberanía nacional, y ataron de pies a cabeza al gobierno mexicano impidiéndole elegir aquello que pudo beneficiar a sus ciudadanos. Esta dinámica no solo ha menguado las condiciones de cada familia mexicana, sino del propio Estado, el cual abandona su papel de proveedor y artífice de la política económica y social, para convertirse en un mero regulador de las condiciones de mercado.

Desde Miguel de la Madrid el país se vio hundido en deudas, esto a partir de la dependencia de la economía mexicana al petróleo con López Portillo y la devaluación de la moneda que se gestó por la pérdida de confianza en la misma. De la Madrid vio suprimidas sus fuentes de ingreso por petróleo y deuda externa, ante esta situación se adoptaron las medidas que cambiarían de forma definitiva la política económica, es decir, la reducción del déficit público por medio de políticas de austeridad, las cuales fueron dictadas y aprobadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

De tal forma que para el sexenio de Salinas de Gortari las condiciones estaba puestas para la apertura en el sistema financiero, con lo que comienzan a privatizarse diversos bancos. Esto gracias a que ciertos objetivos se habían cumplido con éxito, entre ellos la disminución del déficit público, se tenía el control sobre el tipo de cambio y los salarios. Sin embargo, a finales de la presidencia de Carlos Salinas se pierde la confianza en el peso mexicano situación ante la que el gobierno salinista decidió no devaluar y entregar una presidencia con problemas económicos, pobreza y poca credibilidad política a Ernesto Zedillo, dichas condiciones gestarían la crisis de 1995.

Con Vicente Fox a la cabeza del país el sector metal mecánico decreció en más del 8%, mientras que la concentración de la riqueza incrementó, generando que tan solo el 10% de la

población concentrara el 70% del ingreso. Situación que no mejoró en los siguientes dos sexenios, pues la creación de empleo fue insuficiente y la apertura comercial no generó los efectos que se estaban buscando.

La actual política económica, adoptaba desde los años 80, está dirigida a la apertura comercial y la desregulación, prueba de ello fue la venta de empresas del estado, y en 2013 de las reformas estructurales, las cuales bajo el discurso de mayor inversión en el país y empleos, abrió las puertas a la inversión extranjera para la explotación de sectores como el petrolero.

En este contexto, la evolución del gasto público destinado a funciones sociales ha tendido a incrementar, esto frente a aquél que se destinaba a la productividad, el cual ocupaba un mayor porcentaje desde los años 80. Como ya se había mencionado, esto cambio con Salinas de Gortari y su nuevo enfoque en materia de política social. Así, frente a la austeridad, el gasto destinado a este rubro ha incrementado, esto amparado por la Ley General de Desarrollo Social, la cual indica que los programas y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y no pueden sufrir disminución en sus recursos, por el contrario, no podrá ser inferior en términos reales al del año previo.

Es así que desde 1990 el gasto en la materia pasó de significar el 5% de PIB a más del 11 en 2011. Como se señaló el gasto social es tan importante que desde 1990 tuvo mayor participación, aún frente a funciones productivas y de gestión gubernamental. Los rubros a los que se destina mayor gasto son: 1. Educación, 2. Salud y 3. Seguridad social.

De este hecho destaca que aún pese al incremento continuo en gasto en desarrollo social, las carencias de las y los mexicanos en materia de salud, educación, seguridad social y alimentación por mencionar algunas, continúan en incremento. Así mismo, el gasto que se le destina al IMSS de forma particular, también es insuficiente para mantener sus operaciones de forma correcta, pues desde sus inicios, la falta de visión de sus directivos, así como de los gobiernos en turno, provocaron que los recursos que desde un principio eran suficientes para sus operaciones, fueran mermando hasta resultar deficitarios. Cabe destacar que esta situación también se debió a la renuencia del gobierno, así como de los empleadores a realizar las aportaciones en tiempo y forma. Aunado a ello hay que mencionar que el Instituto no fue inmune a los debacles económicos, por el contrario, los resintió con la disminución de sus ingresos.

Queda claro que la condición necesaria para el acceso a la seguridad social es el trabajo formal, el cual permite que los individuos realicen contribuciones y gocen de este derecho, de ahí que el indicador por el que se mide el empleo formal en México, sean los asegurados en el IMSS, a partir de esto se observó que la industria de transformación se ha destacado desde 1997 por contar con la mayor cantidad de asegurados, seguida de los servicios para empresas, personas y el hogar y colocando con ello en el tercer puesto a las actividades

comerciales. De este modo es la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza, el conjunto de actividades que desde dicho año y hasta 2019, tienen el menor número de asegurados.

Estos datos son concordantes con el hecho de que, aquellos trabajadores pertenecientes al sector rural y que se dedican a dichas actividades se encuentran amparados en menor medida por la seguridad social contributiva, accediendo en mayor medida a programas de seguridad social no contributivos, lo que ha colocado al Seguro Popular en el primer lugar en la atención de este derecho.

Esto sin contar el importante crecimiento del sector informal en la economía, el cual incrementó en la primera década del siglo XXI, la cual a finales del sexenio de Vicente Fox fue superior al 50% del empleo remunerado. Ante esta situación y lo antes señalado queda claro que las políticas macroeconómicas hacen *ingobernable* la economía informal, como señaló la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este escenario los salarios juegan un papel fundamental, pues a lo largo de los años han perdido su poder adquisitivo, esto desde la presidencia de Luis Echeverría. Así gran parte de los individuos son incapaces de adquirir lo que producen y en términos del seguro social, aquellos no asegurados se enfrentan a una vejez sin ahorros o a enfermedades sin recursos para enfrentarlas y los asegurados no encuentran incentivos o un excedente en su salario que les permita ahorrar más allá de las aportaciones obligatorias que deben realizar bajo el esquema de capitalización individual.

Así pues, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el IMSS únicamente aseguraba al 31.2% de personas en 2008, mientras que para 2016, dicha cifra apenas incrementó al 35%. En este tenor, el Seguro Popular ha tenido un mayor progreso en ese ámbito, con un 19.3% de asegurados en 2008 y un 45% de asegurados para 2016. Estas cifras señalan que el 45% de la población no accede a la seguridad social contributiva, lo que sin duda la coloca en una situación de desventaja frente a la que si lo hace y que recibe cada uno de los seguros, pensiones, prestaciones, servicios y ayudas que se señalaban con anterioridad.

A esto hay que añadir que las personas que se encuentran en los primeros deciles de ingreso, son las que acceden en mayor medida al seguro popular, frente a las que están en los últimos, las cuales, en realidad, se encuentran amparados por el IMSS o el ISSSTE. A lo largo del presente trabajo de investigación fue posible observar que el incremento en los empleados temporales es notable, lo que significa que estos individuos serán retirados del seguro social contributivo de forma paulatina, lo que, provoca que dejen de aportar en sus cuentas.

Dado que no existe un seguro social universal o un sistema de pensiones de la misma naturaleza, gran parte de la población se queda sin ésta protección, es decir, se queda sin atención a la salud, en caso de discapacidad y abandona completamente a su familia en caso de muerte. El panorama sobre la pérdida del trabajo y el ingreso no ha cambiado, los

individuos continúan conscientes de que perder el trabajo o sus funciones físicas y mentales para realizarlo, significa colocarse en un estado de vulnerabilidad y posible pobreza.

Con miras a la previsión y una vejez digna, el ahorro se constituye en sistemas de pensiones, de los cuales destaca el de Beneficio Definido y el de Contribución Definida, en el primero se conoce lo que se recibirá, mientras que en el segundo, el monto de la pensión está en función de las aportaciones realizadas.

Así pues, en México se contaba con un sistema de Beneficios Definidos, el cual fue modificado con la reforma de 1995 por las siguientes razones: 1. El incremento de las personas de la tercera edad a la par del decremento de las personas en edad de trabajar; 2. Los desequilibrios financieros del IMSS; 3. El ahorro que a partir de las pensiones, podría generar el país para destinarlo a producción, empleo y más ahorro.

Esta reforma que diversos autores han calificado como primordialmente financiera, se desarrolla a la par de las recomendaciones realizadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional al país y fortalece los procesos de financiarización que han impactado de forma directa a todos los individuos a lo largo del mundo y en México, provocando salarios estancados, crisis económicas y financieras, debilitando con ello el papel de los trabajadores frente a grandes corporaciones y élites financieras, lo que ha repercutido de forma directa en su capacidad de ahorro, en la posibilidad de adquirir un empleo digno y bien remunerado y con ello de obtener seguridad social y acceder a una pensión en la vejez.

Así se calculaba que en el año 2000, apenas el 19% de adultos mayores recibían una pensión, lo que aunado a lo anteriormente mencionado hay que considerar que de acuerdo al salario se realiza el monto de cotización y por ende, se obtiene una cantidad determinada de ahorro en la cuenta individual.

A 24 años de la reforma al sistema de pensiones, el pago por las mismas se ha duplicado, e irá en incremento dada la falta de recursos en la cuenta individual de cada individuo. Así pues, a partir de lo anteriormente señalado es posible contestar la pregunta guía de la presente investigación y las que se desprendieron de la misma:

¿Cuál es la relación existente entre la exclusión de individuos de la seguridad social contributiva y las políticas de austeridad implementadas desde 1980, aún pese al incremento de gasto público en materia de desarrollo social y de forma específica en materia de seguridad social?

La relación existente entre estos dos elementos se desarrolla a partir de los efectos que genera la aplicación de las políticas de austeridad, pues estas propician las condiciones ideales para el crecimiento del empleo informal, el estancamiento de los salarios ante un panorama donde el gobierno se ve obligado a mantener metas de inflación y el tipo de cambio estable, y además en la lógica detrás de su aplicación, la cual en términos generales es la priorización del desarrollo y estabilidad del sistema financiero, el cual ha hecho vulnerable el sistema de

pensiones, pues la reforma implementada en 1995, como señala Eugenia Correa, fue una reforma financiera.

Así, las políticas de austeridad han formado parte de una agenda implementada por organismos internacionales y los gobiernos mexicanos ante la coyuntura, así el papel que jugaron se desarrolló de forma paralela a la razón de su implementación, es decir, el desarrollo del sector financiero y de la financiarización, pues entre otras cosas, y desde una perspectiva neoliberal, esto traería consigo crecimiento económico y realizaría de forma más eficaz la asignación de recursos. Así, es importante destacar que sin las condiciones que la política de austeridad coadyuva a alcanzar, no se hubiera gestado la entrada de capitales al país, donde, gracias a los recursos que provee el sistema de pensiones, este proceso no sería posible.

Ante un escenario de bajo crecimiento económico, empleo informal, empleo temporal e intermitente, a 24 años de la reforma al sistema de pensiones es posible aseverar que un porcentaje elevado de individuos serán incapaces de pensionarse por medio de una renta vitalicia y tendrán que recurrir a la Pensión mínima garantizada del gobierno.

Luego del cambio de un sistema de beneficios definido a uno de contribución definida o capitalización individual, las y los trabajadores se hacen cargo de sus pensiones, las cuales son administradas e invertidas por las Afore, así el saldo que las mismas contienen provienen de tres fuentes: 1. La subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; 2. Subcuentas de aportaciones voluntarias y 3. Subcuenta de vivienda.

En este sentido, la llamada *generación afore*, se caracteriza por las bajas aportaciones que realiza a dichas subcuentas, esto debido a que no cumplen con las semanas de cotización establecidas en la ley por ser expulsados del mercado laboral, la detención de sus actividades productivas por la crianza y cuidado de la familia o se incorporaron a la informalidad, por lo que se calcula, el 80% de los trabajadores no alcanzarán una pensión satisfactoria y gracias a la Pensión mínima garantizada del gobierno, las presiones sobre las finanzas públicas no cederán, comprometiendo un porcentaje cada vez mayor del gasto gubernamental en pensiones.

En conclusión y a partir de los elementos que acabamos de ver es posible determinar que la hipótesis planteada:

Las políticas de austeridad han constreñido la economía coadyuvando al crecimiento de la economía informal, impidiendo así el incremento de asegurados en el esquema de seguridad social contributiva lo que, en segunda instancia ha impactado en el sistema de pensiones.

Es ampliamente aceptable pues en efecto, pese al incremento en gasto en desarrollo social y de forma específica, seguridad social, aún en 2016 más del 50% de la población no accedía a seguridad social contributiva y en específico no se aseguraba en el IMSS, Instituto en el

que se concentra la presente investigación, esto dadas las políticas de austeridad que constriñen la economía y generan las condiciones ideales para el empleo informal, el desarrollo del sector financiero y ponen trabas al ahorro de los individuos, al contribuir a la pérdida de valor adquisitivo de sus salarios –esto mediante el cumplimiento de diversos objetivos de inflación y tipo de cambio estable-. Así las acciones en materia de seguridad social y gasto en la materia, resultan insuficientes para hacerle frente a dichas condiciones económicas.

Así la seguridad social se ve limitada y amenazada desde dos frentes: el primero, que es la generación de empleo en el sector formal y que otorgue seguridad social a los individuos y el segundo, a partir de la reforma en el sistema de pensiones, el cual ante un contexto de bajo ahorro, y economía informal, impide que los individuos aporten a sus cuentas individuales, y que por el contrario, éstas sean empleadas y manejadas de acuerdo a los intereses del sistema financiero.

Si bien es cierto que tanto la política social como la económica están dirigidas a atender procesos distintos, esto no significa que no se complementen o actúen de tal forma que lo que se lleve a cabo en una repercuta en la otra, es un error pretender construir políticas de seguridad social sin atender las condiciones macroeconómicas, y sin comprender la forma en que las decisiones que se toman en la materia, repercuten en la misma.

Atender en primer lugar la política económica del gobierno ha convertido a la política social en la herramienta por excelencia para corregir las vicisitudes que ésta primera crea en la población y para intentar subsanar la desigualdad y la pobreza, la cual va en incremento año con año.

En este tenor, la actual política social elimina acciones de universalización, es decir, se enfoca en un grupo específico y deja de lado a los individuos que en condiciones poco extremas, también se encuentran en necesidad y que constituyen la masa de individuos que poco a poco se va incorporando a las filas de la pobreza.

En el caso particular de México es importante destacar que el desarrollo de la política social en materia de seguridad social se desarrolló en un contexto de subordinación estatal hacia grupos de poder clave para la permanencia del partido hegemónico que aquél entonces, así se otorgaron beneficios a las bases obreras del partido, con lo que se abandona de una vez y para siempre el objetivo fundamental de asegurar a toda la población.

Así:

- Los modelos económicos implementados en cada gobierno, han impactado de forma directa su visión sobre la política social, así como las estrategias a las que le dan prioridad, entre ellas la educación y la salud.

- Los cambios económicos y políticos modifican los organismos gubernamentales, los cuales se ven afectados en sus operaciones, principalmente a través de sus presupuestos mediante el gasto que se les asigna.
- La falta de visión del gobierno, dificultó la creación de un sistema universal de seguridad social, el cual se desarrolló a partir del clientelismo y la necesidad de un régimen presidencial fuerte.
- La condición para el acceso a la seguridad social contributiva es el trabajo formal.
- Desde Miguel de la Madrid, los siguientes gobiernos reconocieron la incapacidad del modelo de seguridad social para asegurar a más individuos. Y se plantearon la cobertura de toda la población, objetivo que no alcanzaron exitosamente.
- La reforma al sistema de pensiones fue preeminentemente financiera.
- A más de veinte años de la reforma al sistema de pensiones, más del 80% de las y los trabajadores tendrán una negativa de pensión por no alcanzar 1,250 semanas de cotización.
- Las finanzas públicas se ven comprometidas al otorgar la Pensión mínima garantizada, lo que augura un incremento en el monto de dinero destinado a pensiones, el cual en 2018 ya significaba el 14% del gasto.
- El perfil de quienes acceden a la seguridad social contributiva se define por la actividad económica que realizan y el decil al que pertenecer, sumando a ello los roles de género en que se desenvuelven.
- Las políticas de austeridad establecen las condiciones necesarias para el desarrollo del sistema financiero, al mantener estables variables como la inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés.

Bibliografía

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Abrámova, M. (mayo - agosto de 2017). Los derechos humanos en el sistema jurídico de Rusia: tradición y modernización (análisis comparativo). (I. d. UNAM, Ed.) *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(149), -.
- Aparicio, A. (2010). *Pasado, presente y perspectivas de México*. Ciudad de México: Facultad de Economía UNAM.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Pensiones (Aios). (2018). *Boletín estadístico*. Obtenido de <http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletin-estadistico-aios/>
- Banco Mundial. (2018). *Crecimiento del PIB*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=MX&start=1961&view=chart>
- Banco Mundial. (2018). *Trabajadores asalariados*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.EMP.WORK.ZS?locations=MX>
- Banda, H., & Chacón, S. (julio - septiembre de 2005). La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política - económica. *Foro Internacional XLV*, 445-465.
- Bonnin, C.-J. (1834). *Compendio de los Principios de Administración Pública*. Madrid: Imprenta de Don José Palacios. Obtenido de https://play.google.com/books/reader?id=HxfKhGtYl_IC&hl=es&pg=GBS.PA37
- Bonnin, C.-J. (2004). *Principios de administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados . (2019). *Reformas constitucionales por artículo* . Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas . (2007). *Evolución del gasto en salud*. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp1032007.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2003). *Evolución y estadísticas del gasto público federal en México 1980-2002. Resultados de la cuenta pública*. Obtenido de http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008). *Evolución del gasto social*. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0582009.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008). *Evolución y estadísticas (presupuesto y gasto)*. Obtenido de http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2018). *Gasto en pensiones y su perspectiva de largo plazo*. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0402018.pdf>

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). *Seguridad Social*. Obtenido de www.diputados.gob.mx/cesop/
- Cicuéndez Santamaría, R. (2018). *El gasto público y los impuestos desde la perspectiva del ciudadano*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública .
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (23 de julio de 2013). *¿Qué indicadores integran la medición de la pobreza en México?* Obtenido de <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/tag/acceso-a-la-seguridad-social/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (julio de 2013). *Evaluación estratégica de protección social en México*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (s.f.). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf
- Cordera, R., & Cabrera, J. (2007). *La política social en México: Tendencias y perspectivas* . Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México .
- Correa, E. (2014). Institutional changes in financial crisis: lessons from Latin America . *Journal of Economic Issues XLVIII*, 323-330.
- Enriquez, A., & Galindo, M. (agosto de 2015). Empleo. *Serie de estudios económicos, 1*.
- Ferraris, C. (2017). *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Hermosillo Sonora: Garabatos S.A de C.V.
- García, M. (2014). Derecho a la seguridad social. *Estudios políticos*, 83-113.
- Girón, A. (1989). Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico. *Comercio exterior*, 535-540.
- Girón, A. (2010). Acciones especulativas y desplomes financieros. *Economía Informa*, 17-22.
- Girón, A. (2012). La renegociación de la deuda externa 1984-1999. *Momento económico*, 13-16.
- Gollás, M. (2003). México, crecimiento con desigualdad y pobreza (de la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje). *Documento de Trabajo del Colegio de México* .
- Gómez Dantes, O., Sesma, S., Becerril, V., Knaul, F., Arreola, H., & Frenk, J. (2011). Sistema de Salud en México. *Salud Pública Mex*, 220-232.
- Góngora P., J. (2012). La formación bruta de capital fijo en México. *Comercio Exterior*, http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/151/2/Nov-Dic_7-9.pdf.
- Guerrero, O. (1989). *El Estado y la Administración Pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hall, D. (2010). *¿Por qué es necesario el gasto público?* Londres: Universidad de Greenwich.

- Ham, R., & Nava, I. (2008). La discrepancia entre los dividendos demográficos y las pensiones de retiro. En R. Ham, B. Ramírez, & A. Valencia, *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*. México: Miguel Ángel Porrúa .
- Hernández, J. (2010). Inversión pública y crecimiento económico: hacia una nueva perspectiva de la función de gobierno. *Revista Economía: Teoría y práctica*, 59-95.
- Huerta, A. (20 de octubre de 2009). *Economía opina*. Obtenido de La miopía del gobierno federal: http://www.economia.unam.mx/eopina/index.php?option=com_content&task=view&id=215
- Huerta, A. (2011). *Obstáculos al crecimiento, peso fuerte y disciplina fiscal*. Ciudad de México: Facultad de Economía UNAM.
- Huerta, A. (2016). *La estancamiento económico y la desigualdad del ingreso: dos procesos que se retroalimentan*. Ciudad de México: Facultad de Economía -UNAM .
- Ibarra, M. (2007). *Derechos humanos y realidades sociales*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado . (21 de octubre de 2019). *Acciones y programas*. Obtenido de <https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/tramites-del-issste>
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (1999). *Resumen informativo 1994-2000*. México .
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (13 de mayo de 2014). *Conoce al IMSS*. Obtenido de <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/seguros-prestaciones>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). *Glosario de términos*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENEU>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. . (s.f.). *Empleo y ocupación*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>
- Jiménez, A. (1999). *Las pensiones amenazadas*. Barcelona: Círculo de lectores .
- Kalin, W., & Kunzli, J. (2009). *The law of international human rights protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, N. (2006). El efecto de los fondos de pensiones en el mercado financiero mexicano. En E. Correa, & A. Girón, *Reforma financiera en América Latina* (págs. 279-299). Buenos Aires: CLACSO.
- López Álvarez, F. (1955). *La administración pública y la vida económica en México*. México: Porrúa.
- Loria, E., Aupart, M., & Salas, E. (2016). Informalidad, productividad y crecimiento en México, 2000-2004. *Ensayos revista de economía*, 32(2), 151-174.
- Macías, S., Moreno, P., Milanés, G., Martínez M., V., & Hazas, S. (1993). *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*. Ciudad de México: : Confederación patronal de la república mexicana, Instituto de Proposiciones estratégicas, Themis.

- Marquet Guerrero, P. (2016). Fuentes y antecedentes del derecho mexicano del trabajo. En P. Kurczyn Villalobos, *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social* (págs. 244-279). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Maya López, C. (Mayo-Agosto de 2017). Capitalismo conducido por las finanzas, desregulación y crisis. *Encrucijada*(26), 1-16.
- Mochon, F., & Carreón, V. (2014). *Macroeconomía con aplicaciones de América Latina*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Modigliani, F., & Muralidhar, A. (2004). *Rethinking pension reform*. USA: Cambridge University Press.
- Montagut, T. (2000). *Política social: una introducción*. Barcelona: Planeta S.A.
- Moreno, S. (2014). *La política de seguridad social en México: el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social 1940-2006*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Moreno-Brid, J., Pérez, N., & Villareal, H. (2017). Los riesgos de unas finanzas públicas austeras. *Economía UNAM*, 14(41), 57-74.
- Moyado, F. (julio-septiembre de 1996). La política social en México: un enfoque descentralizado con fines de adaptación. *Estudios políticos*(12). Recuperado el 03 de febrero de 2019, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37108>
- Murillo, L., & Venegas, M. (2011). Cobertura de los sistemas de pensiones y factores asociados al acceso a una pensión de jubilación en México. *Papeles de Población*, 17(67), 209-250. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/112/11219005007.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos . (1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* . Organización de las Naciones Unidas .
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2016). *Derechos humanos: manual para parlamentarios N°26*.
- Oficina Internacional del Trabajo . (2007). *La economía informal*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. .
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Estudio de la OCDE sobre el sistema de pensiones: México*. Ciudad de México: CONSAR. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf
- Ornelas Delgado, J. (enero-abril de 2007). La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox (2000 – 2006). *Revista de la Facultad de Economía BUAP*(34), 141-158. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/376/37603408.pdf>
- (s.f.). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* .
- Padilla Aguilar, F., & Germán Ramírez, M. (2016). La economía mexicana durante los sexenios panistas. *Trayectorias*, 18(43), 93 – 108.
- Pardo López, M. (1998). *La administración de la política social: el diseño administrativo de programas de emergencia*. Distrito Federal: Universidad Iberoamericana .

- Parguez, A. (2013). La era de la austeridad. *Ola financiera*, 6(15), 158-184.
- Parguez, A. (2018). El verdadero significado de la austeridad como amenaza letal contra la sociedad. *Ola financiera*, 11(30), 1-22.
- Peralta, E. (2016). La productividad de la Población Económicamente Activa en México: Historia, panorama actual y perspectivas. *Entreciencias diálogos en la sociedad del conocimiento*, 4(10).
- Pérez de Arce, H. (2015). *El administrador público: principios generales de administración*. Distrito Federal: Instituto Nacional de Administración Pública .
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile : División de Estadística y Proyecciones Económicas CEPAL .
- (s.f.). *Programa de Emergencia Económica*.
- Puente, M. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México: Congreso y proceso presupuestario durante la democratización 1994 – 2016*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México .
- Ramírez, B. (2008). Entorno socioeconómico y laboral de la seguridad social, 1997-2007. En R. Ortiz Magallon, *Diez años de reformas a la seguridad social en México* (págs. 45-60). Distrito Fderal: Centro de Producción Editorial.
- Retchkiman, K. (1987). *Teoría de las finanzas públicas. Tomo I*. Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM.
- Reyes, M. (noviembre de 2011). Los Salarios en México. *Análisis político*, 5-27. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08742.pdf>
- Rodríguez, A. (2007). El crecimiento económico en México como base fundamental de las políticas públicas. En P. Cotler, *Políticas públicas para un crecimiento incluyente en México* (págs. 21-56). Ciudad de México : Universidad Iberoamericana .
- Rosell, J., Viladomiu, , L., & Forcada, S. (s.f.). *Diez años de reestructuración en la economía mexicana (1982 – 1992)*. España: Universidad de Alcalá.
- Ruíz, P., & Ordaz, J. (2011). Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. *Economía UNAM*, 8(23), 91-105.
- Sánchez González, J. J. (2001). *La administración pública como ciencia*. Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México / Plaza y Valdés Editores .
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público . (2010). *Presupuesto Ciudadano 2010: ¿En qué gasta el gobierno federal tu dinero?*. Obtenido de http://www.shcp.gob.mx/Documentos_recientes/pef_ciudadano_2010_060110.pdf
- Solís Soberon, F. (2016). Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente. En D. A. (Coord.), *Una agenda para las finanzas públicas de México* (págs. 188-295). Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México .
- Solís, F., & Villagómez, A. (1999). *La seguridad social en México*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica .

- Sotillo Antezana, A. R. (Diciembre de 2015). La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Ciencia y cultura*(35), 163-183.
- Torres, F., & Rojas, A. (2015). Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos. *Revista problemas del desarrollo*, 182(46), 41-65.
- Treviño , & Álvarez. (2008). La inversión de fondos de pensiones y el mercado financiero en México. En C. Ham, L. Ramírez, & A. Valencia, *Evaluación y tendencias de los Sistemas de pensiones en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Uribe Gómez, M. (2011). Enfoques contemporáneos de la política social en México. *Espiral*, 37-75.
- Villavicencio, G., & Meireles, M. (2019). Discusión teórica sobre la financiarización: marxistas, poskeynesianos y en economías subdesarrolladas. *Ola financiera*, 12(32), 61-112.
- Von Stein, L. (2016). *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica .
- Zedillo, P. (1992). La experiencia entre 1973 y 1983 de la balanza de pagos y las perspectivas de crecimiento de México. En C. Bazdreich, N. Bucay, S. Loaeza, & N. Lustig, *México: auge, crisis y ajuste. Tomo II. Macroeconomía y deuda externa. 1982 – 1989* (págs. 17-67). Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Bibliografía complementaria

- Arenas de Mesa A. (2019) Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas-CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2012). Distribución del gasto público en México: impacto social y económico. Disponible en: <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-CEstudioC06n2315-170208.pdf>
- Raúl Olmedo; “Estado, pobreza y modos de producción”, en Estudios Políticos, 4ª Época, 1994, (págs. 121-127).
- Pérez de Arce, H. (2015) El administrador público: principios generales de administración, México: Edición FACSIMILAR.
- Cordera C. R., (2014) El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía. Santiago de Chile, Cátedra Raúl Prebisch, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007). Constitucionalidad de la transferencia al gobierno federal de recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Tello, C. (2014). La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Economía.
- Kliksberg, B. (2013) Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo. En Praxis. México: Insittuto Nacional de Administración Pública (págs. 11-47)