Sistema de Protección Social en México a Inicios del Siglo XXI

Enrique Valencia Lomelí, David Foust Rodríguez, Darcy Tetreault Weber

Taller "Protección social inclusiva" CEPAL-SEDESOL-AUSPI 23 de junio de 2011

Contenido de esta exposición

- Hacia la conformación de un sistema de protección social en México; derechos sociales.
- Hacia la conformación de un sistema de protección social en México; Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012
- Componentes o sectores del Sistema de Protección Social en México

Marco de esta exposición

- Primera parte de investigación hasta 2008: Sistema de Protección Social en México, enfoque distributivo.
- Segunda parte de la investigación: incluirá las políticas frente a la crisis de 2009, los resultados de la ENIGH 2010.
- Pregunta por la conformación de un sistema inclusivo (universal).

Visión General (I)

- Trayectoria de inclusión de derechos larga, compleja. Ha de leerse en clave de los acuerdos, coaliciones sociopolíticas, avances y retrocesos, aproximaciones.
- Internacionalmente: generación de un sistema desde los "fuertes" (empleados públicos y obreros industriales) hacia los "débiles" (Gough, 2005). Núcleo institucional que crece articuladamente.

Visión General (II)

- En México, se ha desarrollado un centro: sistemas contributivos de seguridad social que no se ha expandido universalmente; se genera dualidad (Filgueira, 2005).
- México: régimen de bienestar dual (Barba y Filgueira).
- Frágil articulación (CEPAL, 2006: 32). Difícil hablar de "sistema" como tal.

Visión General (III)

- Desde fines de los años 90: acento en la focalización, generación de esquemas de transferencias y sistemas no contributivos.
- En los años 2000, la cobertura de estos esquemas se ha incrementado notablemente (Oportunidades, Seguro Popular, 70 y Más).
- Se construye un sistema de protección de los pobres, no articulado al sistema de seguridad social.
- Se institucionaliza aún más la dualidad. Sigue siendo un régimen de bienestar dual.

Derechos sociales (I)

- Derechos sociales en la Constitución:
 - Explícitamente: igualdad, salud, educación, vivienda, trabajo (derechos del trabajo, salarios mínimos), medio ambiente adecuado.
 - No: alimentación (sólo en el caso de los niños), seguridad social y nivel de vida adecuado.
- Inclusión progresiva (en ocasiones, primero instituciones), en distintos niveles de reconocimiento, reglamentación, presupuesto para hacerlos efectivos, etc.

Derechos sociales (II)

Derechos Sociales	Incorporación de los Artículos Constitucionales			
Derecho a la equidad	Artículo 1: 1917 (igualdad ante la Ley), 2001 (no discriminación			
	Artículo 4: 1974 (igualdad de género)			
Derecho a la protección de la	1983			
salud				
Derecho a la educación	1917 (laicidad y gratuidad), 1993 (derecho a recibir educación)			
Derecho a la vivienda	1983			
Derecho al trabajo	1917 (sobre salarios mínimos, equidad salarial y utilidades), 1978			
	(derecho al trabajo),			
Derecho a un medio ambiente	1999			
adecuado				
Derecho a la alimentación	2000			
Derecho a la seguridad social	s/d. La inclusión de la referencia a los seguros sociales fue en			
	1929 (Farfán Mendoza, 2009).			
Derecho a un nivel de vida	s/d			
adecuado				

Derechos sociales (III)

- Seguridad social: de "utilidad pública", no en enfoque de derechos; condicionada a la condición laboral; segmentada (apartados A y B). No incluye seguro de desempleo.
- No ha habido más allá de la Constitución de 1917, en la historia social mexicana, un proyecto general de incorporación integral de los derechos sociales en la Constitución, como base del sistema nacional de protección social.

Derechos sociales (IV)

- La planeación nacional deberá reflejar los derechos constitucionales.
- Sin embargo, los derechos sociales no son una guía explícita en la Ley de Planeación (sólo se señala que deberá haber "respeto irrestricto" de los derechos sociales en los planes y programas).
- Es decir, hay gérmenes de inclusión de la perspectiva de derechos; pero debilidad...

Derechos sociales (V)

- Diluida o ausente la perspectiva de derechos: No se precisa su "alcance", ni "las circunstancias que los hacen exigibles", ni "las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos" (CONEVAL, 2008: 72); en realidad los derechos sociales "no son una guía explícita de los planes de gobierno" (CONEVAL, 2008: 94).
- En el fondo: enfoque de los derechos sociales como "Normas programáticas"; si no hay recursos, no se puede ejercer el derecho. "Vaciamos el sentido de supremacía constitucional" (Ministro de SCJ J.R. Cossío).

Derechos sociales (VI)

- Normatividad de los derechos sociales:
 - Ley General de Desarrollo Social (2004): agrupa derechos, define prioridades, impide reducción del gasto social en términos reales; CONEVAL (evaluación y medición de la pobreza). Sin embargo, no supera la noexigibilidad y no-justiciabilidad. Tampoco define con claridad qué se entiende por "desarrollo social".
 - Cronológicamente: educación, salud, seguridad social, vivienda, trabajo; después: derechos específicos de niños, ancianos y discapacitados focalización.

Derechos sociales (VII)

- Diluida o ausente la perspectiva de derechos: No se precisa su "alcance", ni "las circunstancias que los hacen exigibles", ni "las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos" (CONEVAL, 2008: 72); en realidad los derechos sociales "no son una guía explícita de los planes de gobierno" (CONEVAL, 2008: 94).
- "Normas programáticas": si no hay recursos, no se puede ejercer el derecho. "Vaciamos el sentido de supremacía constitucional" (Ministro de SCJ J.R. Cossío)

Plan nacional de desarrollo 2006-2012 y Vivir Mejor (I)

- Basado en Visión 2030: Pleno ejercicio de derechos sociales y erradicación de la pobreza.
- El papel de la política social: generar condiciones para que los derechos "se conviertan en una realidad"; no = garantizar.
- El principio rector: el desarrollo humano sustentable, como derecho de todos.
- ¿Vinculación con los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social?

Plan nacional de desarrollo 2006-2012 y Vivir Mejor (II)

- Objetivos: crecimiento económico sostenido más acelerado; reducción de la pobreza; igualdad de oportunidades y ampliación de capacidades; reducir las brechas sociales.
- Algunos elementos destacados para sistema de protección social de la estrategia del PND 2006-2012:
 - Reforma del sistema de pensiones.
 - Reforma laboral.
 - Consolidar el sistema nacional de vivienda.
 - Adaptación nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
 - Mayor inclusión de discapacitados.
 - 70 y más.

Plan nacional de desarrollo 2006-2012 y Vivir Mejor (III)

- Algunos elementos destacados de la estrategia del PND 2006-2012 (continúa):
 - Sistema integrado nacional de salud: cobertura universal (Seguro Popular, abasto oportuno, evaluación y seguimiento, información de salud perinatal, Seguro Médico para la Nueva Generación, fondo contra gastos catastróficos).
 - Fortalecer sistema nacional educativo de calidad de largo plazo.

Plan nacional de desarrollo 2006-2012 y Vivir Mejor (IV)

- Vivir Mejor: búsqueda de articulación de las acciones frente a la pobreza.
- En los cinco objetivos de Vivir Mejor no hay una vinculación explícita con los derechos sociales.
- Subraya la generación de capital humano, la igualdad de oportunidades y la construcción de una red de protección social.
- Aspecto destacable en el SPS: "pensiones no contributivas", 70 y Más.

Sectores del sistema de protección social en México (I)

- No existe formal o explícitamente un Sistema Nacional de Protección Social; lo mismo sucede a nivel de sectores (ejemplo: Pensiones, aunque el PND lo menciona como tal; sin respuesta vía INFOMEX).
- Sistema segmentado sin articulación.
- Aunque el PND busca de diversas maneras la articulación.

Sectores del sistema de protección social en México (II)

7	Registros Administrativ os (2008)	ENIGH 2008	ENESS 2009	
IMSS	44%	31%	32%	
ISSSTE	10%	6%	6%	
O tras instituciones públicas (incluye ISSFAM, ISSSTE estatales, PEMEX)	2%	2%	3%	
Total Seguridad Social	56%	39%	41%	
Sin Cobertura de Seguridad Social	44%	61%	59%	

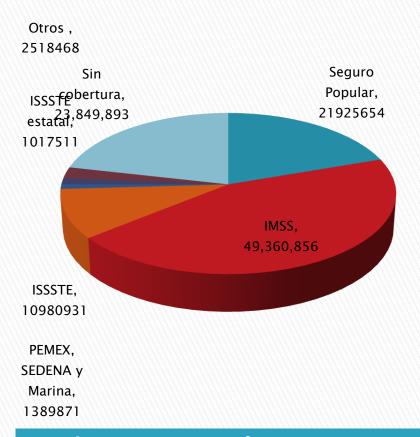
Fuente: Cálculos nuestros a partir de registros administrativos de IMSS, ISSSTE, ISSFAM y Pemex, de ENIGH 2008 y de ENESS 2009. Debemos precisar que la ENESS incluye al Seguro Popular dentro de las instituciones de afiliación; no lo incluimos en este Cuadro por razones de comparación.

Sistema de salud: altamente segmentado (Mesa Lago, 2005): atención privada, ISSSTE, IMSS, Oportunidade s, Población abierta.

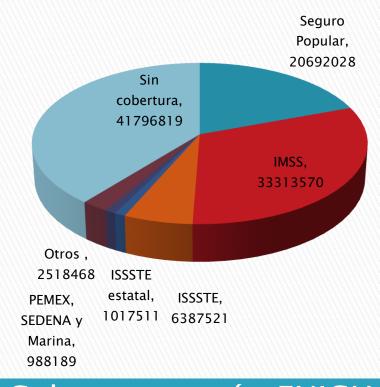
Sectores del sistema de protección social en México (III)

- Concentración: en general, alrededor de 45% en los deciles VIII al X. Más concentrados PEMEX, ISSFAM e ISSSTE (ENIGH, 2008).
- 8.5 millones de asegurados recurren a la atención privada en salud (ENIGH, 2008).
- Desigualdad en el sistema de contribuciones, el número de servicios que cubre y la calidad de la atención.
- Seguridad social, principalmente urbana; SP, principalmente rural.

Cobertura de salud: con SP



Cobertura según registros administrativos 2008



Cobertura según ENIGH 2008

Sectores del sistema de protección social en México (IV)

- Importancia del incremento en el Seguro Popular.
- En el Sistema de Protección en Salud existen diversos esquemas: SP, Seguro Médico para una Nueva Generación (niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006), Estrategia Embarazo Saludable y Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos.
- Importante cobertura, pero de nuevo generación de segmentos diferenciados. Ahora seguros sociales diferenciados; Sistema de Protección Social en Salud diferenciado.

Sectores del sistema de protección social en México (V)

- Seguridad social en pensiones y jubilaciones: migración a cuentas de cotización individual (desde 1997; en este periodo, ISSSTE).
 - Más de 100 esquemas de pensiones contributivas(IMSS, ISSSTE, ISSFAM, ISSSTE estatales, gobiernos estatales, PEMEX, universidades, etc.).
 - Cobertura muy débil: alrededor del 70% de los mayores de 65 años sin pensión y sin empleo (CONEVAL, 2008: 12, datos de 2006); 40% de los 70+ en pobreza (Rubio y Garfias, 2010: 29, con base en ENIGH 2008).
 - Cotización intermitente (Soto, 2008), no asegura el alcance de una pensión.

Sectores del sistema de protección social en México (VI)

Desigualdad en el acceso, en los beneficios y en las contribuciones para las cuentas individuales.

Cuadro, Ingress per jubilaciones pacionales									
Cuadro: Ingreso por jubilaciones nacionales									
				% ingreso	Promedio de ingreso corriente	% del			
	Ingreso	Coeficiente		respecto	total (ict)	promedio			
	medio	de	Número de	del monto	per cápita	de ict per			
Deciles	mensual	variación	personas	total	(mensual)	cápita			
1	1042	0.51	58556	0.11%	458.49	2.27			
II	1678	0.40	299054	0.94%	811.40	2.07			
III	1768	0.60	664538	2.21%	1109.91	1.59			
IV	1880	0.50	668308	2.36%	1412.05	1.33			
V	2203	0.56	987077	4.09%	1750.64	1.26			
VI	2561	0.69	1055464	5.09%	2157.26	1.19			
VII	2610	0.69	1412721	6.94%	2680.38	0.97			
VIII	3264	0.84	1740047	10.69%	3446.95	0.95			
IX	4634	0.92	2028344	17.69%	4840.77	0.96			
Χ	10402	1.03	2547219	49.87%	11992.44	0.87			
Total	4636	1.39	11461328	100.00%	3091.43	1.50			
Estimacione	Estimaciones nuestras con base en los datos de la ENIGH, 2008.								

Sectores del sistema de protección social en México (VII)

- Pensiones no contributivas:
 - Diversos esquemas (algunos son derecho, otros no), diversos montos, algunos tienen otros componentes (atención médica, despensa, etc.).
 - Importancia de estos esquemas, especialmente 70 y Más y Ley del DF. Crecimiento rápido: prácticamente ha duplicado la cobertura de los esquemas de seguridad social en pensiones.
 - Beneficios muy reducidos en comparación con pensiones contributivas: 6000 anuales en 70 y Más; 249,910 pesos anuales, promedio, en PEMEX. Diferencia de 1 a 42.

Sectores del sistema de protección social en México (VIII)

Inexistencia del seguro de desempleo (excepto en el DF). Las indemnizaciones por despido injustificado no siempre son otorgadas y en ocasiones son negociadas a la baja (CEREAL).

Sectores del sistema de protección social en México (IX)

- Sistema nacional educativo:
 - Alfabetización y primaria casi universal. Reducción de la inasistencia escolar en primaria y secundaria. Aun así, más de un millón de niños no estaban asistiendo a la escuela en 2005.
 - Sin embargo: promedio de escolaridad es de nivel secundaria (8 años).
 - Desigualdad en el nivel de instrucción (Gini: 0.34, con base en ENIGH 2008).
 - Muy bajos resultados en la prueba PISA: alrededor de 50% de los alumnos tienen riesgo de no poder beneficiarse de las oportunidades que la educación debería conllevar en términos de inserción productiva y laboral (Díaz, et al., 2007: 92).

Sectores del sistema de protección social en México (X)

- Sistema nacional educativo (continúa):
 - Los bajos resultados en la prueba PISA tienen un nivel sustantivo de asociación con la marginación (Backoff y Solano, 2003: 33, 34, 37).