

## Capítulo 2

# **EL ENFOQUE DE RIESGOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR EL CASO DE LAS PENSIONES**

## Capítulo 2

### EL ENFOQUE DE RIESGOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR EL CASO DE LAS PENSIONES

#### Introducción

Este capítulo muestra una visión de la teoría del riesgo en la seguridad social y las políticas públicas para poder atender los peligros que se generan en el caso concreto de las pensiones.

La atención de las pensiones debe ser planteada como un problema público en sus justas dimensiones y consecuencias, y al estar bien formulado, puede y debe entrar en la agenda del gobierno. En este capítulo se pretende mostrar componentes importantes en el tema de pensiones como son la vulnerabilidad y el peligro que enfrentan los ciudadanos ante riesgos como la pérdida del ingreso, sobre todo cuando también se tienen edades avanzadas; y cómo la política pública sustituye un conjunto de acciones de causa-efecto, cuyo objetivo es la disminución del peligro que enfrentan los ciudadanos ante los diversos riesgos.

El enfoque de riesgos se toma de la teoría de desastres naturales, mostrando que en el caso de la seguridad social puede adecuarse y ser un eje para reconstruir precisamente a la seguridad social.

También se revisan las políticas públicas que se han dado en México en cuanto al tema de pensiones y cómo a través de la implantación de políticas liberales se ha establecido un modelo de riesgo individual que deja en el camino la solidaridad intra y entre generaciones.

#### 2.1. Los riesgos en la seguridad social

La historia de la humanidad ha estado acompañada de riesgos, entendidos éstos de diversas maneras, pero siempre asociados con la idea de porvenir sin certeza. Desde hace un par de siglos de una manera formal, el riesgo ha sido asociado a los seguros. El riesgo como el seguro tienen un inicio en la

transportación marítima de la mercancía y con ellos surgieron las primeras tasas de interés sobre préstamos para asegurar el embarque; estas tasas de interés mostraban precisamente la percepción de incertidumbre del prestamista y constituyeron una de las primeras formas de cuantificar y administrar el riesgo asociado al trato (Cardona, 2001a; 2001b).

Con el desarrollo de la matemática este concepto se fue asociando a la teoría de la probabilidad, llegando a tener sustento de medida para su explicación sobre todo a principios del siglo xx, después se generalizó a otras ramas, tanto en las ciencias experimentales como en las sociales y su relación con ellas está más ligada al desarrollo de la misma sociedad y los cambios en la concepción de las responsabilidades y justicia social comentadas en el capítulo anterior.

Al cambiar el mundo y sustentar dicho cambio en las nuevas tecnologías, también se produjeron transformaciones substanciales en las sociedades. Beck (1998) menciona que el mundo ha desarrollado un *impulso social de individualización* de un alcance y una dinámica desconocidos con anterioridad, manteniéndose simultáneamente a esta transformación, relaciones de desigualdad constantes o crecientes.

Al generalizarse cada vez más el modelo neoliberal y establecerse un fuerte combate al Estado intervencionista, dejando que el mercado y los individuos actuaran libremente y creyendo que esto regularía de manera espontánea tanto la economía como la sociedad, surgen formas y situaciones de existencia de tendencia individualizada, las cuales obligan a las personas, en nombre de la propia supervivencia material, a hacer de *sí mismas el centro de sus propios planes de vida y de su propio estilo de vida*. De esta forma, la individualización generada tiende a eliminar las bases de las sociedades de grandes grupos, clases sociales, estamentos o capas, que compartían hechos, infortunios y muchas otras cosas. Este proceso de transformación de las sociedades ha generado lo que Beck llama las sociedades del riesgo.

Pero simultáneo al cambio de los regímenes económicos y del proceso de individualización se tiene que los riesgos no se agotan en las consecuencias, conservan ese componente futuro o del porvenir y las sociedades siguen viviendo conjuntamente riesgos de carácter individual como riesgos de carácter “colectivo” como la contaminación, la radiación, el calentamiento

global que se expanden de manera general, no importando ningún estrato social, étnico ni cultural y pese a los cambios en las economías y a los actuales procesos de industrialización.

Esta mezcla entre lo individual y lo “colectivo” de los daños hace que Beck (1998) indique que los riesgos despliegan dentro de su radio de acción y entre los afectados por ellos un efecto *igualador*. En este sentido, las sociedades del riesgo *no* son sociedades de clases; son sociedades atomizadas que intentan enfrentar ambos tipos de riesgos de manera individualizada, no porque las personas así lo deseen, sino porque el Estado abandona su responsabilidad de mitigar y mutualizar el riesgo.

Esta sociedad del riesgo contenida en la globalización presenta dos acciones antagónicas, la primera de ellas es que los riesgos afectan tarde o temprano a quienes los producen o se benefician de ellos. Así los riesgos muestran en su difusión un *efecto social de bumerang; nadie está a salvo, tanto en sus efectos directos como en los subsecuentes*. La segunda acción es que las desigualdades de las sociedades de clases y del riesgo pueden solaparse, condicionarse, y una puede producir a la otra y viceversa (Beck, 1998).

### ***2.1.1. Revisión de definiciones de riesgo, vulnerabilidad y peligro***

Los conceptos sobre riesgo, vulnerabilidad, peligro y/o amenaza han sido trabajados en el área de desastres naturales la mayoría de las veces, aunque el riesgo está más asociado a la matemática; por lo que las definiciones y sus desarrollos son tomados de ellos, pero se tratarán de revisar desde el punto de vista de lo social.

#### *Riesgo*

La ley del contrato de seguro define el riesgo como el suceso futuro e incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya materialización da origen a la obligación de la empresa de seguros.

Desde el punto de vista técnico, puede decirse que el riesgo es la posibilidad de que por azar ocurra un evento futuro e incierto, de consecuencias dañosas

susceptibles de crear una necesidad patrimonial. Así el riesgo involucra incertidumbre, en el sentido de que el rango de posibles resultados para una determinada acción es en cierta medida significativo. Para la CEPAL (2002) el riesgo se refiere a la posibilidad de aparición de una *contingencia* (ocurrencia o presencia de un evento, característica o proceso), que entrañe efectos adversos para la unidad de referencia (comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema u otra). Es decir, un riesgo no alude a un acontecimiento intrínsecamente negativo, sino a uno que puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias concretas pueden ser ambiguas o mixtas, combinando adversidad y oportunidad.

Para que exista el riesgo se requiere:

1. *La existencia de un objeto expuesto a sufrir un daño o pérdida*, determinado por: la propiedad y su uso, la salud o la incapacidad de generar ingresos de una persona y la responsabilidad ante terceros;
2. *La presencia de la causa o causas posibles que ocasionan el daño al objeto o su pérdida*, que pueden ser de origen natural, como los terremotos; de origen humano, como los robos, y de origen económico, producto de los cambios sociales, como el desempleo masivo, y
3. *El perjuicio o pérdida resultante que sufre el objeto, el cual generalmente se mide en términos económicos*, como el costo de la pérdida de un inmueble debido a un incendio, o el generado a una familia por una hospitalización.

Se puede pensar en diferentes tipos de riesgos, entre ellos los *subjetivos* y los *objetivos*, los riesgos subjetivos hacen referencia a la incertidumbre psicológica, al miedo y la ansiedad. Lo importante para este trabajo es lo referente a los riesgos objetivos, éstos se refieren a lo que las personas están experimentando continuamente, como la posibilidad de pérdida de algo relacionado con su persona o su patrimonio. Esta posibilidad de pérdida es lo que materialmente corresponde a la probabilidad de que ésta se haga efectiva al enfrentarse en su acción cotidiana a una serie de eventos que generalmente están fuera del control del individuo.

Así la posibilidad siempre latente de un riesgo, debiera establecer la prevención del mismo, en el caso concreto de este trabajo la pérdida del ingreso genera

diversidad de riesgos, entre los que se tienen: la misma supervivencia, el acceso directo a la pobreza, el no ahorro y dificultad de participar en el mercado de seguros para la constitución de un fondo para pensiones, entre otros. Relacionando esto con la seguridad social, la cual se otorga solamente a las personas insertas en la economía formal, se tiene que con los modelos económicos actuales las carreras laborales son inciertas, truncadas, eliminadas o invalidadas; trayendo como consecuencia que los modelos pensionarios basados en las cuotas obrero patronales se vean igualmente truncados o desbaratados.

Al mismo tiempo las sociedades experimentan riesgos mayores que provienen de las exigencias de la economía global y que se dan en grandes grupos, tales como el desempleo de largo tiempo, la imposibilidad de ingresar al mercado laboral, la solicitud de alta calificación para los puestos laborales, o el tener gran experiencia en edades tempranas.

La individualización en la modernidad y las exigencias de la globalización han provocado que la seguridad social cueste más, aunado a ello se ha conseguido que los Estados no intervengan en los riesgos sociales, basados en que se defiende el principio de libertad de decidir por cada individuo, cómo debe enfrentar sus problemas y sobre todo defender la tesis que cada individuo debe ser responsable de su destino y, por tanto, participar activamente en sus riesgos. Esta modernidad ha generado que el Estado se desresponsabilice de la protección de sus ciudadanos, dejándola en manos del propio mercado, que tratará de maximizar sus beneficios a costa de los mismos ciudadanos, que ahora con esta nueva gerencia serán los clientes a tratar. Así el Estado no responde a la premisa de que hay un derecho de los individuos a vivir protegido y que ello no es una dádiva, que si bien es cierto es un logro social desde el enfoque de la ciudadanía social, es exigible.

### *Vulnerabilidad*

La vulnerabilidad ha sido un concepto asociado al riesgo y al peligro, los tres están fuertemente relacionados de tal suerte que usualmente hay gran confusión entre sus significados. En el lenguaje cotidiano la *vulnerabilidad* se entiende como *débil* o *falta de capacidades*, siendo un adjetivo que indica *que se puede recibir un daño o perjuicio físico o moral y resulta fácilmente conmovido por ello*.

Para Cardona (2001a) la vulnerabilidad está asociada a *las características de una persona o grupo desde un punto de vista de su capacidad para participar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza letal*; o bien se puede entender por ella a *la incapacidad de una comunidad de absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, es decir, la inflexibilidad ante el cambio o bien la incapacidad de adaptarse al cambio, que para la comunidad constituye un riesgo*.

Así se puede entender que la vulnerabilidad es la susceptibilidad de sufrir un daño, o sea un factor de riesgo interno que matemáticamente se expresa como la posibilidad de que el sujeto o sistema expuesto sea afectado por el fenómeno que caracteriza la amenaza (Cardona, 2001a), es decir, es la predisposición o sensibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir daños en caso de que un fenómeno desestabilizador de origen natural o antropogénico se manifieste.

Cabe señalar que en las ciencias sociales la vulnerabilidad se ha usado para referirse a *condiciones de desventaja*, como ser viejo o niño, ser mujer e indígena, etcétera; pero es importante recalcar que para que exista la vulnerabilidad debe existir la amenaza, por lo que en las ciencias sociales es necesario preguntarse: ¿vulnerable a qué?, para saber si efectivamente la población es vulnerable.

En el caso de este trabajo la vulnerabilidad que interesa es la social, para Susman, *et. al.* (1984) ésta “*es el grado en que diferentes clases sociales están diferencialmente en riesgo*”, de esta forma la vulnerabilidad está preestablecida de acuerdo con las condiciones políticas, sociales y económicas de la población. En este sentido la CEPAL (2002) propone que la vulnerabilidad social debe ser entendida como algo más que “la probabilidad de ser dañado o herido”, ya que en esta concepción no se incluye la posibilidad de controlar los efectos de la materialización del riesgo, condición que es necesaria, dado que ésta comprende tanto la *exposición* a un riesgo como la medida de la *capacidad* que cada unidad de referencia tiene para enfrentarlo, sea mediante una *respuesta endógena* o a un *apoyo externo*. Además la relaciona con los grupos socialmente vulnerables (grupos “en riesgo social”), cuya identificación obedece a diferentes criterios: la existencia de algún *factor contextual* que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas

para su inserción social y el *desarrollo personal* (el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos), o la presencia de un *atributo básico compartido* (edad, sexo o condición étnica) que se supone les origina riesgos o problemas comunes.

Trabajar en lo social con un concepto ampliado de vulnerabilidad permite no sólo aceptar el riesgo de forma pasiva, por parte de la sociedad, sino también analizar la *ineptitud* para *enfrentar* los riesgos y la *inhabilidad* para *adaptarse activamente* a sus consecuencias. De esta forma la vulnerabilidad puede plantearse con la siguiente igualdad:

$$\text{Vulnerabilidad} = \text{exposición a riesgos} + \text{incapacidad para enfrentarlos} + \text{inhabilidad para adaptarse activamente} \quad (2.1)$$

Este concepto de vulnerabilidad permite comprender los diversos riesgos que enfrentan los grupos humanos en las amenazas sociales y naturales; al mismo tiempo muestra las capacidades que tienen los mismos para enfrentarlos y por tanto, la acción de posibles políticas públicas que permitan dar capacidad o habilidad a los vulnerables, para enfrentar los riesgos.

Para considerar los riesgos sociales y la vulnerabilidad Caro (2003) indica que es necesario que al identificar en la ecuación (2.1) la incapacidad para enfrentar los riesgos, se tiene que revisar la capacidad de respuesta que dispone la comunidad, el hogar, las personas, en fin la comunidad en riesgo y también los mecanismos de apoyo externo a los que tienen acceso, que provienen usualmente del Estado mediante políticas públicas establecidas al efecto. En cuanto al tercer sumando de (2.1) se tiene que revisar la adaptación tanto pasiva como activa, donde la primera implica la mera aceptación del cambio, mientras que la segunda hace referencia a aceptar el cambio, pero reduciendo o eliminando las adversidades.

### *Amenaza o peligro*

El concepto de amenaza se refiere a un *peligro latente o factor de riesgo externo de un sistema o un sujeto expuesto*, que se puede expresar en forma matemática como la probabilidad de exceder un nivel de ocurrencia de un suceso con cierta intensidad, en un sitio específico y durante un tiempo de

exposición determinado. En sí, la amenaza o peligro es *la fuerza o energía con potencial destructivo*, es decir, el agente del daño (Reyes, 2008).

Es importante señalar que riesgo, vulnerabilidad y amenaza están ligadas fuertemente, por lo que no se puede ser vulnerable si no se está amenazado y no existe una condición de amenaza para un elemento, sujeto o sistema si no se está expuesto y es vulnerable a la acción potencial que representa dicha amenaza (Cardona, 2001b), es decir, amenaza y vulnerabilidad no son variables independientes, siempre están relacionadas y coexisten mutuamente interrelacionadas.

La relación entre estos tres conceptos fue estudiada con el fin de comprender los desastres y en la reunión *Natural Disasters and Vulnerability Analysis* (1979) se estableció un consenso entre los conceptos y entre las funciones que se propusieron para analizarlas, se encuentra la siguiente expresión<sup>29</sup>:

$$\begin{aligned} \text{Riesgo} &= \text{Amenaza} * \text{Vulnerabilidad} \\ R &= A * V \quad (2.2) \end{aligned}$$

La ecuación (2.2) muestra una forma sencilla de expresar el riesgo a través de una relación funcional con dos componentes multiplicativos, indicando que si se está ante la presencia de una amenaza y surge una vulnerabilidad asociada a la misma, entonces existirá un riesgo. Como la amenaza es medida con una probabilidad, su variación se encuentra entre los valores de cero y uno, por lo que el riesgo tomará el valor de cero si no hay amenaza, aunque haya grupos vulnerables; al igual tampoco habrá riesgo si habiendo peligro no existen poblaciones vulnerables. Si la población es muy vulnerable, por distintas condiciones sociales o económicas, el riesgo puede aumentar de manera considerable si la amenaza tiene su máxima expresión, que sería cuando toma el valor uno.

<sup>29</sup> Cabe señalar que el modelo de la ecuación 2.2 no es el único, está por ejemplo el propuesto por Coburn (1992), quien sugiere que la relación entre las tres variables se da a través de medir el riesgo como un cambio instantáneo entre la amenaza y la vulnerabilidad, esto es  $R_{e|t} = (A_i, V_e)|_t$ , considerando que  $A_i$  = amenaza o peligro, tomada como la probabilidad de que se presente un suceso con una intensidad mayor o igual a  $i$  durante un período de exposición  $t$ ,  $V_e$  = vulnerabilidad entendida como la exposición intrínseca de un elemento expuesto  $e$  a ser afectado o de ser susceptible a sufrir un daño ante la ocurrencia de un suceso con intensidad  $i$  y  $R_e$  = riesgo. La fórmula se interpreta indicando que dados amenaza y vulnerabilidad el riesgo se da como la probabilidad de que se presente una pérdida sobre el elemento  $e$  como resultado de la ocurrencia de un suceso con una intensidad mayor o igual a  $i$ .

### **2.1.2. Modelo de presión-liberación en los desastres**

Para analizar el riesgo hay varios modelos en la teoría de los desastres naturales, pero en este apartado sólo se mostrará uno que tiene su base en la vulnerabilidad, y ésta tiene su fundamento en los procesos sociales. Este modelo es una forma sencilla de ver el desastre a través de los procesos sociales.

#### *Modelo de “presión-liberación”<sup>30</sup>*

Este modelo viene desde el enfoque de la economía política<sup>31</sup>, aquí se postula que el riesgo es el resultado de la ocurrencia de condiciones de vulnerabilidad y de unas posibles amenazas. La vulnerabilidad se obtiene de identificar las presiones y relaciones sociales desde lo global a lo local, a través de tres niveles:

- El nivel global o primer nivel constituye **“las causas de fondo”** o **“causas subyacentes”**, es decir, las estructuras sociales, políticas, demográficas y económicas, que afectan la asignación y distribución de los recursos entre los diferentes grupos de personas; estas causas son comúnmente una función de la estructura económica, formas legales de derecho, relaciones de género, entre otras.
- El nivel intermedio es llamado **“presiones dinámicas”**, como el crecimiento demográfico, la urbanización, etc.; son procesos y actividades que indican los efectos de las causas de fondo en vulnerabilidad de condiciones inseguras. Por ejemplo la distribución de edades de una población también tiene importancia, ya que los niños y los ancianos endebles sufren más de ciertas tensiones, como el hambre, calor y frío extremos.
- Por último, el nivel local es denominado **“condiciones de inseguridad”** son las formas específicas en donde la vulnerabilidad se expresa en el tiempo y espacio junto con la amenaza, ejemplos lo constituyen la fragilidad social, el daño potencial y la pobreza entre otros.

---

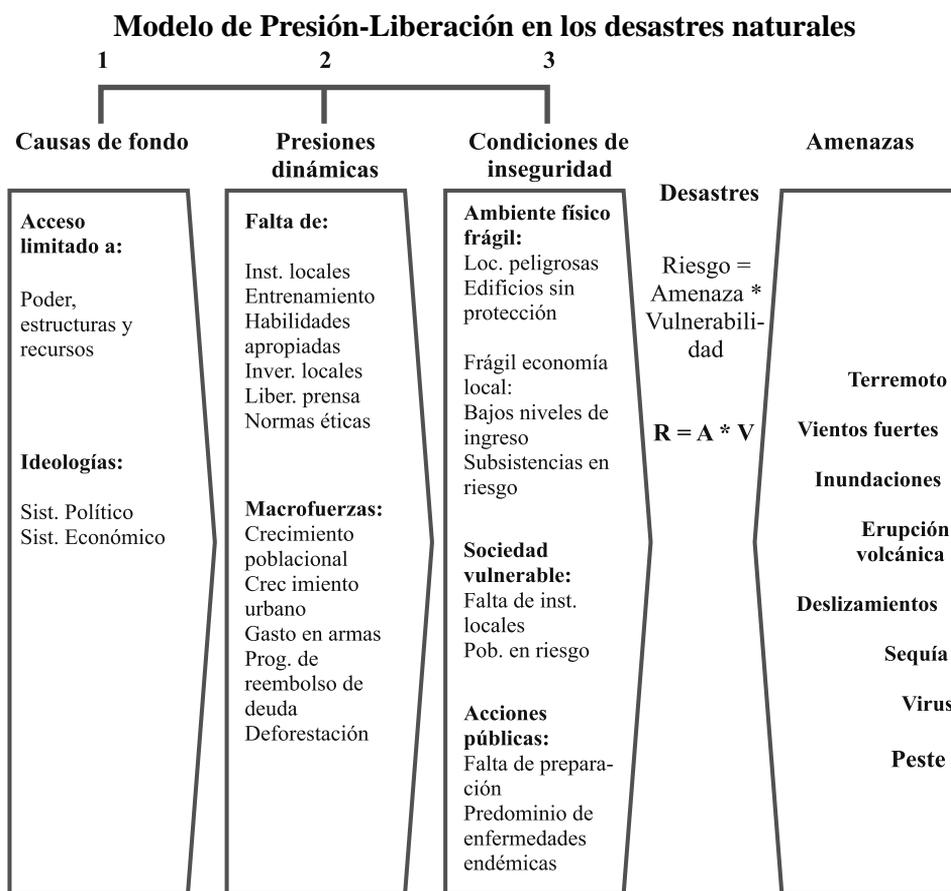
<sup>30</sup> Este modelo es llamado PAR por sus siglas en inglés: *Pressure and Release*.

<sup>31</sup> El modelo es presentado por Lavell, 1992; Cardona, 1993; Mansilla, 1996, referidas en Cardona, 2001.

Para “relajar” la presión de lo global a lo local y reducir los riesgos se debe dirigir e intervenir en cada nivel las condiciones de inseguridad y para esto hay que generar políticas que logren esa incidencia y comunicación entre los niveles.

En el Esquema 2.1 se presenta de forma sucinta los tres niveles del modelo PAR y cómo inciden las variables sociales en la vulnerabilidad.

**Esquema 2.1.**



Fuente: Blaikie, P., et. al. *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres.*

La utilidad de aplicar este modelo en los desastres es considerar que la vulnerabilidad puede ser explicada por componentes que interactúan conjuntamente y que hacen a una población más susceptible que otra y con ello atender de manera integral los riesgos a los que están sujetas las poblaciones.

Este modelo de presión liberación puede utilizarse como marco normativo para entender los riesgos sociales pueden generar desastres que pueden atenderse por las causas de fondo que producen los riesgos y comprender y atender las condiciones de inseguridad ocasionados por presiones en la economía.

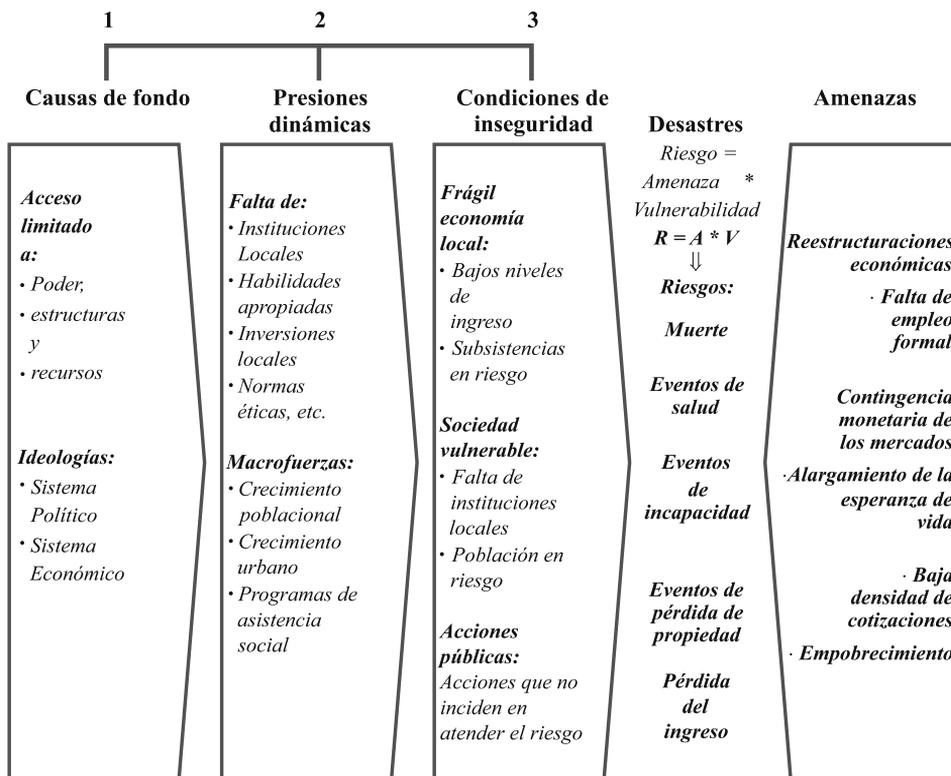
### ***2.1.3. Equivalencia del modelo “presión-liberación” en la seguridad social y en particular en las pensiones***

En el caso de la seguridad social el primer nivel, *las causas de fondo*, siguen siendo las mismas, ya que son las estructuras sociales, políticas, demográficas y económicas que regulan y controlan las asignaciones de los recursos entre los diferentes estratos socioeconómicos, crisis económicas o modelos de empleo que sería el gran generador de masas de trabajadores en el desempleo o bien insertos en la economía informal. El segundo nivel, el de las “*presiones dinámicas*”, que indica las fuerzas que se dan en el ambiente y que está constituido por la falta de instituciones locales, por la estructura de edad, en particular la presencia cada vez mayor de personas en tercera edad, por la falta de capacidades o habilidades que hace imposible que las personas puedan ubicarse en posiciones laborales con mejores salarios o con acceso a la seguridad social.

Por último, el tercer nivel, el de “*condiciones de inseguridad*”, se conforma de las formas específicas donde la vulnerabilidad se formula, se tiene en este nivel a los bajos salarios, las condiciones insalubres, la estructura de subsistencia en algunos grupos poblacionales, la falta de instituciones que proporcionen elementos para salir adelante y superar la pobreza, entre otras condiciones.

En el Esquema 2.2 se presenta de forma sucinta los tres niveles del modelo PAR y cómo inciden las variables sociales en la vulnerabilidad considerando la seguridad social como estructura donde las amenazas se revelarán.

## Esquema 2.2. Modelo de Presión-Liberación en la seguridad social



Fuente: Elaboración propia modificando el modelo PAR de Blaikie, et. al., 1996.

La vulnerabilidad a la que hay que hacer referencia en la seguridad social, es precisamente la social, la cual está asociada a los altos grados de inseguridad económica que se generan por la caída de los ingresos de la población, se expresa principalmente por los grandes niveles de pobreza, pero hay que recalcar que a pesar de que hay población no pobre, la inseguridad económica y los bajos ingresos hacen vulnerables a muchas personas ante los riesgos como la muerte, las enfermedades y las incapacidades.

El riesgo en la sociedad moderna es la medida o determinación limitada del azar, en esta sociedad moderna las personas tanto de manera individual o colectiva se enfrentan al riesgo de la pérdida del empleo como efecto de la amenaza, que



que enfrentan; en estos grupos se necesita generar políticas que permitan construir la seguridad social que requieren para disminuir sus pérdidas y tratar de lograr su recuperación en la sociedad.

**Esquema 2.3.**  
**Riesgos y sus consecuencias según nivel de severidad**



*Fuente:* Elaboración propia modificada de Cohen, M. y Sebstad. *Reducing vulnerability: the demand for microinsurance.*

## 2.2. El papel de las políticas en la seguridad social

Las pensiones como problema público, se constituyen como tal desde la política, ya que la intensión de reducir los riesgos de no tener ingresos en la vejez puede ser afrontada con políticas, en particular con las políticas públicas.

Definir qué es un problema público es en sí mismo una dificultad, ya que depende de las valoraciones que los ciudadanos y sus organizaciones hagan de él, sobre todo porque hay que conceptualizar primero que sea un problema y después que atañe al ámbito público y no al privado, para esto hay que concebir que esta problemática debe ser atendida por la acción gubernamental, y para lo cual se requiere de la demanda de la sociedad.

Las políticas componen productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas, o bien como dicen Aguilar y Lima (2009), son las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos. Estos procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas.

Aguilar (2007) indica que la política puede ser definida desde componentes comunes como:

- a) *Institucional*, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b) *Decisorio*, la política es un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) *Conductual*, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular, y
- d) *Causal*, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político social.

Para Anderson (1975) la política es un proceso, un “curso de acción”, que involucra todo un conjunto complejo de decidores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión, es ante todo acción, un conjunto de acciones, la política puede entenderse como una cadena causal de acciones entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias (Pressman y Wildavsky, 1973), estas cadenas implican premisas lógicas de resultados, tales como, “si sucede  $x$  entonces se tendrá como consecuencia  $y$ ”.

Las políticas pueden agruparse de distintas maneras dependiendo de su alcance, de sus actores, de sus reglas, etcétera. Un modelo de clasificación que sirve para este trabajo es el siguiente:

a) *Políticas de Estado*

La política de Estado es una expresión que se ha usado históricamente para referirse a cuestiones de las que depende la supervivencia misma de un Estado como tal, se puede decir, una situación en la que resulta imprescindible dejar de lado los personalismos o partidismos y hacer uso del patriotismo para poder solucionarla. Así una política de este tipo implica determinar un objetivo trascendente en el tiempo y en la medida que ese objetivo se cumple por encima de partidismos e ideologías llega a trascender, por esta razón esta política debería ser un producto del consenso o de un gran acuerdo nacional que ponga por delante el interés del conjunto de la Nación.

En resumen se puede decir que las políticas de Estado son diseñadas para ser de largo alcance, que requieren consensos suficientemente amplios, flexibles y estables para que efectivamente trasciendan los tiempos de aquéllas que son solamente administrativas (Reyes, 2008).

b) *Políticas gubernamentales*

Las políticas gubernamentales forman parte de la política del Estado, ya que Estado y gobierno no son entidades análogas, el gobierno forma parte del Estado y es la entidad responsable de las decisiones políticas de éste, además es la voz del Estado (Montes de Oca, 2009); así estas políticas obedecen directamente a un objetivo particular y concreto, se implantan en tiempos de una administración específica y suponen que la solución propuesta es la adecuada de acuerdo a donde se aplican. Su definición, aplicación, estructura y actuar le corresponde directamente al gobierno en curso y la actuación de actores no gubernamentales es limitada.

c) *Políticas públicas*

Las políticas públicas también forman parte de las políticas de Estado, pero con la característica de que se definen desde el punto de vista de la “decisión” del



El problema de los sistemas de pensiones puede ser tratado desde una perspectiva de una política pública, tendiente a su generalización a una política de Estado. Lo importante del tema abordado en este trabajo es que es un problema público que tiene una complejidad y dimensión amplias, y por lo tanto hace necesario generar impactos de largo alcance, como lo hacen las políticas de Estado y que a su vez articulen políticas de menor alcance para ciertos grupos específicos y sobre todo, con la participación de los actores sociales que están involucrados en el problema.

Con base en la clasificación de políticas presentada anteriormente, se puede diseñar una política para enfrentar la pérdida de ingresos en la vejez con una óptica de la seguridad social reconstruida, donde los ejes de solidaridad, justicia y equidad sean los cimientos para el enfoque de riesgos colectivos:

- a) Desde la *óptica pública*, porque se pueden ver riesgos locales, como puede ser un problema de invalidez y pobreza en un determinado grupo social. Aquí se tendrá o deberá tener la participación activa de la población involucrada. La resolución puede tener plazos cortos y se puede modificar a medida que se acerquen otros peligros o bien las condiciones de morbilidad se modifiquen;
- b) *Política gubernamental*, porque en los Planes de Desarrollo de la administración sexenal se dan los lineamientos, que en el caso de la seguridad social y en particular de las pensiones, muestran las acciones a seguir por la administración pública en la administración local, y
- c) Desde la *política de Estado*, porque a través de los cambios demográficos y sobre todo de los cambios en las familias y su protección social, el problema de las pensiones se vuelve un sistema complejo y que debiera tener una atención sustentable y a largo plazo, trascendiendo las administraciones sexenales y articulando los cambios epidemiológicos y laborales que México presenta y afrontará, para así generar un plan de acción dinámico que permita forjar una base de recursos destinados para una mínima subsistencia económica de la población potencial de viejos que se tendrá en el país en pocos años. Además este enfoque se hace básico para el establecimiento de sistemas universales con atención de un primer pilar de asignación de pensión universal.



1. *Conformación de la agenda*: Se produce cuando un problema o cuestión suscita interés público, y reclama una intervención política. Puede entonces incluirse en la agenda, distinguiéndose dos tipos: agenda sistémica o pública y la institucional o formal, en esta última se tendrá la agenda gubernamental que es donde están los temas que captan atención y la agenda decisoria cuyo objeto es la decisión activa sobre el problema, los modelos de estas últimas agendas son los de Cobb & Elder (1983) y Kingdon (1984).

En la agenda se revisan los problemas que los decisores públicos consideran prioritarios en un momento determinado, aunque es importante señalar que no significa que los problemas que tratan los decisores no existieran antes de que interviniera la atención política.

2. *Formulación de alternativas*: Es una etapa técnica del ciclo de las políticas, se establece una secuencia comenzando por el *análisis* donde se recopila información de las posibles alternativas; a continuación se hace la *selección de la o las opciones* identificando las más plausibles, ya sea porque ya están consolidadas en otros lugares o bien porque son las más creativas para atender el problema. Por último, debe estar el *proceso de legitimación* donde se delibera, argumenta y construye el consenso alrededor de la opción preferida.

Hay que recordar que no hacer nada también es una opción que en política puede implantarse. En esta etapa hay que considerar el costo-beneficio de las propuestas, que debe estar insertado en la sub-etapa de análisis. Hay muchos enfoques como el de Lowi (1972); Lindblom (1991); Majone (1997) o Meltsner (1972) y en particular en este trabajo se analizará lo que propone Allison (1969).

3. *Implementación*: Es la puesta en práctica de la política, aquí puede haber ganancias como pérdidas o bien no hacer correctamente la implantación y quedar a medias con respecto a los resultados esperados.
4. *Evaluación*: Es cuando se analizan los impactos que la política ha tenido en la población, en esta etapa se formulan juicios sobre lo deseable de

la política o programas y se determinan los valores que están detrás de los objetivos. MacRae (1985) propone el uso de valores finales o intrínsecos, como el bienestar económico, equidad o calidad de vida en los problemas sociales, para ser medidos y contrastados con los objetivos establecidos inicialmente.

5. *Los principales criterios para la evaluación son: efectividad* en el logro del valor final, *eficiencia* para alcanzar ese logro, *adecuación* del objetivo logrado para la solución del problema público, *equidad* en la distribución de los beneficios y los costos, y *satisfacción* de los beneficiarios. La evaluación permitirá la redefinición de la política y su modificación, en caso necesario, para generar los resultados deseados.

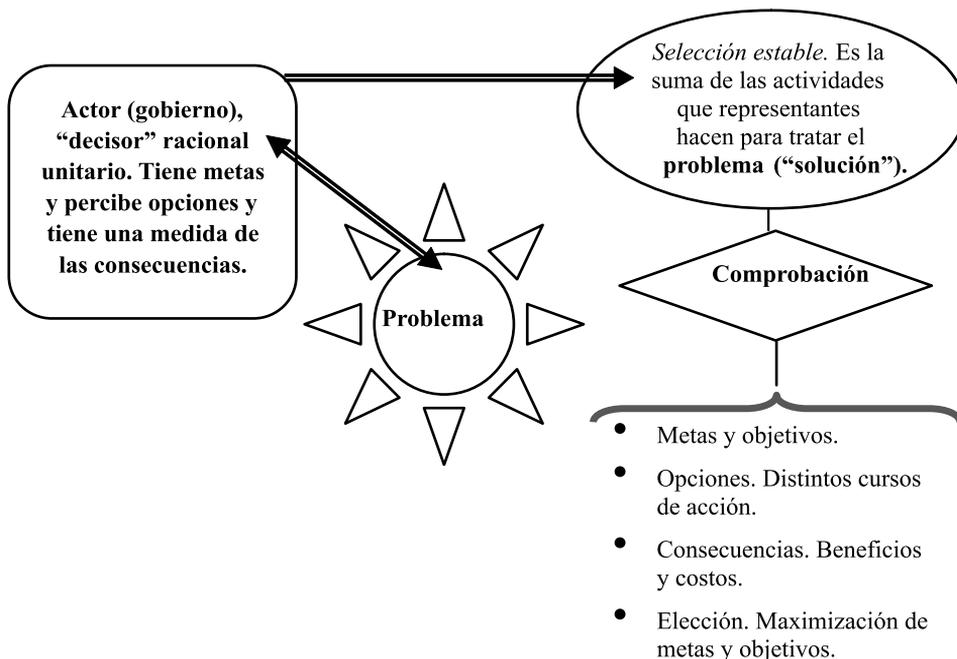
La formulación de las políticas es uno de los pasos más importantes del ciclo de las políticas, desde la perspectiva de Allison (1969) se dan tres enfoques importantes para su expresión:

- I. Modelo de Política Racional (**MPR**).
- II. Modelo de Proceso Organizacional (**MPO**).
- III. Modelo de Política Burocrática (**MPB**).

- I. En el **MPR** existe una pregunta sobre un acto político y se trata de averiguar el objetivo de ese acto y se hace la suposición de que el analista estructura los sucesos como elecciones intencionales de actores coherentes. El modelo tiene un fundamento indicado por Schelling (Allison, 1969), que es el “*reconocimiento de un comportamiento racional, motivado por el cálculo consciente de las ventajas, cálculo que a su vez se basa en un sistema explícito de valores, con coherencia interna*”.

En el Esquema 2.5, se muestra cómo se formula la política, donde el problema público es reconocido por el actor (gobierno), el cual inspeccionará metas, opciones y consecuencias, pero utilizando métodos racionales con comprobaciones matemáticas sean del área de la Estadística o de la Investigación de Operaciones.

### Esquema 2.5. Formulación de política pública en el Modelo de Política Racional

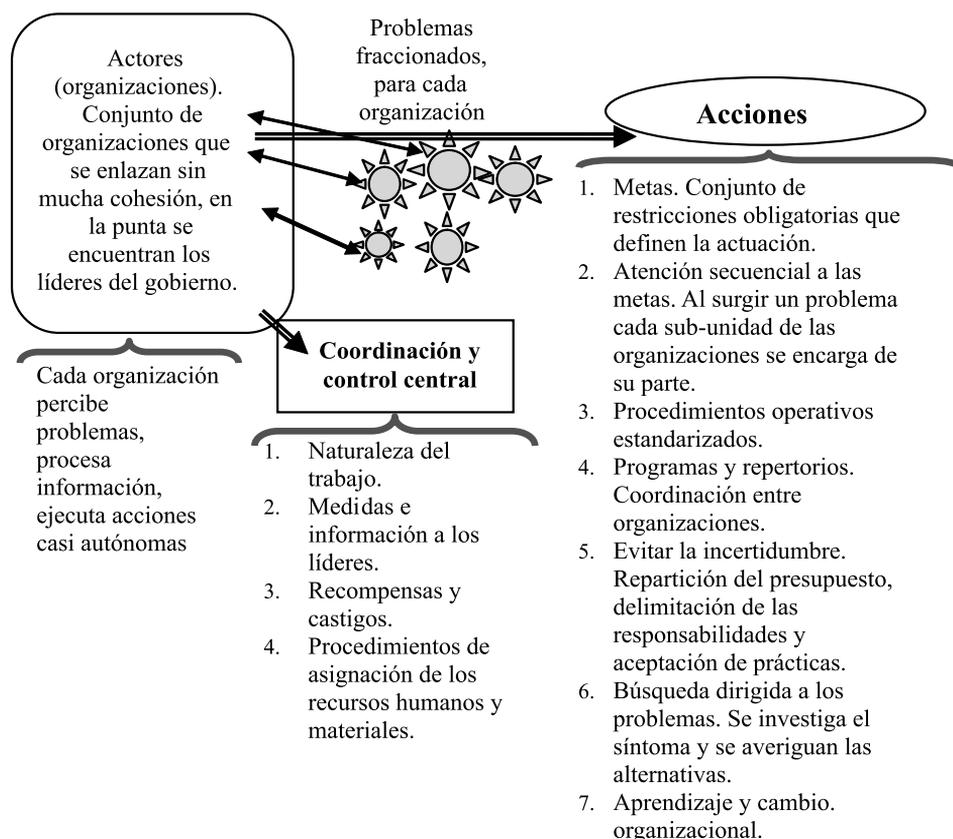


Fuente: Elaboración propia.

II. En el **MPO** los gobiernos perciben el problema a través de sus organizaciones, y para saber las alternativas y las consecuencias, se depende de éstas. De esta forma se actúa a través de las rutinas operativas de las organizaciones, por esta razón se tienen grandes organizaciones en las que se distribuye la responsabilidad de atender ciertas áreas particulares.

Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúan de manera cuasi-independientes y deben tener programas para evitar la subjetividad de los individuos. En el Esquema 2.6 se muestra el funcionamiento de este modelo, los problemas públicos llegan a los actores (organizaciones) donde algunos serán líderes, por lo que los problemas al ser atendidos así se fraccionarán y cada organización emitirá sus acciones de acuerdo a la fracción del problema que le tocó atender.

## Esquema 2.6. Formulación de política pública en el Modelo de Política Organizacional



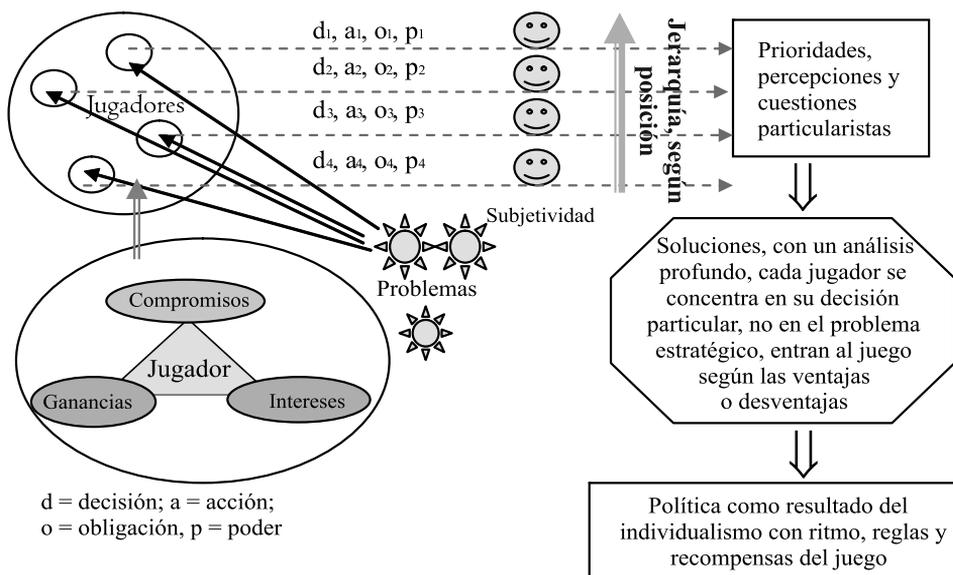
Fuente: Elaboración propia.

III. En el **MPB** los actores son los dirigentes políticos del aparato gubernamental, y las personas que ocupan las posiciones más importantes en la punta de las organizaciones. Como consecuencia poseen independencia y poder discrecional. En este modelo se comparte el poder aunque no necesariamente todos estén de acuerdo en lo que hay que hacer, las diferencias importan y deben considerarse. La parte fundamental en este modelo es que la política (*policy*) se resuelva a través de políticas (*politics*).

Las decisiones y acciones de los gobiernos en este modelo son esencialmente *desenlaces y resultados políticos*. Son resultados, ya que no importando lo que ocurre, no han sido escogidos como soluciones a un problema, sino porque son consecuencias de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión. Es un “juego” con resultados intrincados y sutiles, simultáneos y sobrepuestos, entre jugadores cuyas posiciones ordenadas jerárquicamente, constituyen el gobierno.

En el esquema 2.7 se señala la forma en que se formula la política en este modelo, cada dirigente toma el problema, pero sin perder de vista que el conjunto de dirigentes están relacionados por sus intereses personales, relaciones y compromisos; con el problema en sus manos cada jugador toma una decisión, una acción, una obligación y poder. Como cada jugador está en una relación jerárquica, la política se establece a través del juego de intereses y compromisos que mantienen todos los jugadores.

**Esquema 2.7.**  
**Formulación política pública en el Modelo de Política Burocrática**



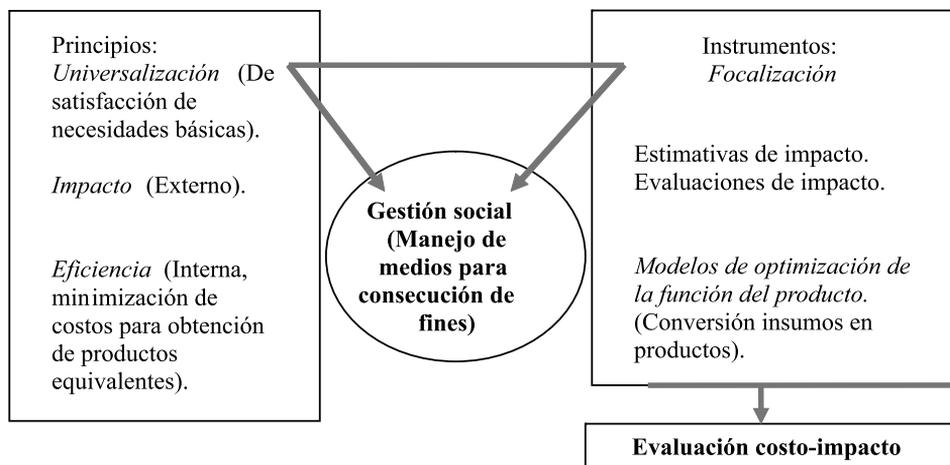
Fuente: Elaboración propia.



Para esto se recurre a la gestión social para alcanzar los fines de antemano propuestos. Franco (2004) propone un modelo para las funciones de la autoridad social mostradas en el Esquema 2.9.

### Esquema 2.9. Modelo de gestión en la Política Social

**Política Social:** Busca producir mejoras en alguna condición del bienestar de los individuos, guiándose por principios que definen la población beneficiaria (universalización), la consecución del objetivo buscado (impacto) y la utilización de los medios asignados (eficiencia).



**Conclusión:** Redefinir la gestión social, el fin es el impacto; los productos (bienes, servicios o transferencias monetarias) y su entrega, sólo son medios.

Fuente: Franco, 2004.

En la formulación de la política para atender el problema de las pensiones hay que considerar la estrecha vinculación con los objetivos y valores que se quieren salvaguardar en el país, por eso es necesario definir el tipo de seguridad social de la que se va a partir para plantear el modelo de pensiones para la población, pero siempre considerando la generación de elementos que permitan que *la población en vejez sea más igualitaria y menos pobre*.

### 2.3. Políticas públicas de pensiones en México

En México la seguridad social consiste en un servicio público nacional a cargo originalmente del Estado, pero brindado por organismos públicos descentralizados, creados por leyes emanadas del Congreso de la Unión en el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La seguridad social como menciona Briceño (2010) supone y condiciona al seguro social, así la seguridad social es el género y el seguro social su instrumento.

En México se concibe imprecisamente a la seguridad social como equivalente al seguro social y lo importante de ampliar la concepción de la primera, es precisamente para lograr cubrir a toda la población. Ambos esquemas tienen la misión de proteger por contingencias y sus diferencias pueden observarse en la Tabla 2.1. Para que se realice esta misión dirigida al total de la población se requiere que el Estado lo haga mediante las acciones de políticas públicas.

**Tabla 2.1.**  
**Diferencias entre Seguridad Social y Seguro Social**

<b>Seguridad Social</b>	<b>Seguro Social</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección al ser humano.</li> <li>• Cubre todas las contingencias.</li> <li>• Se relaciona con todas las actividades.</li> <li>• El Estado es el sujeto obligado.</li>   <li>• Su costo está cubierto por la nación.</li> <li>• Sólo es socialmente exigible.</li>   <li>• El gobierno estructura programas de protección.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección a grupos humanos.</li> <li>• Cubre determinadas contingencias.</li> <li>• Se refiere sólo a las actividades que son materia de aseguramiento.</li> <li>• Se atiende por organismos administradores.</li> <li>• Su costo se cubre por cuotas.</li> <li>• Genera derechos que pueden reclamarse ante los tribunales.</li> <li>• Los organismos administradores: Instrumentan los programas.</li> </ul>

Fuente: Briceño (2010).

Los organismos públicos que se encargan del seguro social y los sujetos que cubren pueden verse en la Tabla 2.2. En ella puede observarse la fragmentación que tiene la seguridad social del país y que no cubre a la población total.

**Tabla 2.2.**  
**Organismos de la Seguridad Social y los sujetos asegurables**

Organismos	Sujetos
Instituto Mexicano del Seguro Social.	Trabajadores, miembros de sociedades cooperativas, campesinos, no asalariados.
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	Servidores públicos de la Administración Pública Federal, Congreso de la Unión, Poder Judicial federal.
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas Mexicanas.	Miembros del Ejército. La Fuerza Aérea y la Armada nacionales.
Institutos de Seguridad de los estados.	Servidores públicos de las entidades y los municipios.

Fuente: Briceño (2010).

### 2.3.1. Políticas de Estado y públicas, en torno a las pensiones

En México se han establecido políticas públicas relacionadas con las pensiones desde el siglo pasado, por la preocupación de implantar el derecho a la seguridad social, como dice Ulloa (1997) *“entre los derechos sociales y laborales el de la seguridad social ocupa un lugar privilegiado por su naturaleza integral, obligatoria y solidaria”*. Se pueden situar tres etapas en torno a la seguridad social y en particular de las pensiones.

La primera es la relacionada con el seguro social, en la concepción bismarckiana, relacionada fuertemente con la segunda fase correspondiente a la implantación de la seguridad social, ambas etapas relacionadas como dice Ulloa (1999) *“con ordenamientos legales e instituciones estrechamente asociadas a políticas públicas que buscaban deliberadamente controlar el conflicto social de la moderna sociedad capitalista y como instrumento*

*de legitimación del nuevo Estado, dando respuesta al mismo tiempo a las demandas económicas, sociales y laborales de una población asalariada en constante expansión*". La política de Estado que centraliza el actuar en la seguridad social está en el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en él se ampara casi la totalidad de los riesgos a los que están expuestos los trabajadores asalariados del sector privado y público. Esta forma de atención a través de políticas públicas continuó en ascenso para las siguientes décadas con la aprobación en 1943 de la Ley del Seguro Social y en 1959 con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. Ulloa (1999) indica, además que *"la política de seguro social de los años cuarenta y la de seguridad social de los años setenta tuvieron un sello distintivo, un fuerte impulso de los principios rectores que le dieron origen a este derecho en el Constituyente de 1917. La solidaridad, la integralidad, el reparto inter-generacional, la subsidiaridad y la universalidad se constituyen en los ejes rectores de esas reformas y ordenamientos legales en la materia, situando invariablemente al Estado, al sector público, como el agente central de la administración de los recursos y beneficios"*.

La tercera etapa de las políticas públicas para la seguridad social comienza en la década de los noventa con una de las más importantes reformas al régimen de pensiones. Esta década marca el punto de inflexión de las políticas de las anteriores fases, ya que se cambia la filosofía y el modelo de seguridad social establecido, con otra lógica de atención a los riesgos y sobre todo con un modelo económico diferente. Comienza el cambio con el establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) transitando con el de un modelo provisional basado en el reparto y de una gestión pública a uno basado en dos pilares: el reparto simple<sup>32</sup> y la capitalización individual (complementario del primero), continuando con la reforma a la Ley del Seguro Social en 1995 donde el individualismo y el contrato mercantil privado serán los pilares del sistema de pensiones.

---

<sup>32</sup> **Sistema o régimen de reparto puro o simple:** En este régimen, el equilibrio financiero deberá producirse anualmente, y los ingresos del período deberán calcularse de forma tal, que permitan cubrir las prestaciones del mismo lapso. **Sistema de reparto con capitales de cobertura:** En la ecuación de equilibrio con vigencia anual o por el período elegido, se busca la equivalencia de los egresos actualizados del grupo de beneficiarios incorporados en el año o período elegido con los ingresos actualizados a recaudar en el mismo lapso.

Esta reforma inicia el ajuste de la seguridad social al modelo económico que establece el *Consenso de Washington*, sustentado en un mayor grado de explotación de la fuerza de trabajo y flexibilización laboral, dándose este cambio como dice Ulloa (1999) en un marco de una dinámica del movimiento de los mercados financieros internacionales, en los que los fondos mutualistas o de pensiones son cada vez más presentes e importantes.

En la Tabla 2.3 se muestra un resumen de las leyes o reglamentos emanados en México sobre la seguridad social y también en particular, sobre lo que tiene que ver con las pensiones.

**Tabla 2.3.**

**Leyes que especifican la política pública en cuanto a seguridad social y en particular en lo relativo a pensiones en México**

<b>Año</b>	<b>Acciones o leyes</b>
1904	Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México.
1906	Ley sobre Accidentes de Trabajo de Nuevo León.
1915	Se formula un proyecto de Ley de Accidentes que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del empleador, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional.
1917	Artículo 123 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> .
1925	Se tiene una iniciativa de Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. (Se disponía de la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita, cuya integración económica correspondía exclusivamente al sector patronal.
1925	Se promulga la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, en la cual se fijan las bases para el retiro del trabajador al servicio del Estado, así como su pensión. Así mismo se crea un organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, cuya función fue la de otorgar las pensiones por jubilación a los trabajadores de servicio civil.
1926	Se publica la “Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales”, misma que dio origen a la Dirección de Pensiones Militares.

1929	El Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional para establecer la utilidad de una Ley del Seguro Social, que comprendiera seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros.
1935	Proyecto de Ley del Seguro Social, en el cual se encomendaba la prestación a un <i>Instituto de Seguros Sociales</i> , con aportación y administración tripartita, que incorporaría a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas.
1935	Se publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
1935	Se publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> la Ley sobre el Contrato del Seguro.
1943	El Congreso aprobó la iniciativa de <b>Ley del Seguro Social (LSS)</b> publicándose en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> . Atendiendo la necesidad de que los trabajadores y sus familiares tuvieran una mejor situación social, económica y de salud y otras con fines análogos.
1946	Se publica una nueva Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, en la que se incorporan los términos de empleados y obreros del Estado, así como los de pensiones directas y pensiones transmitidas, incluyendo como una prestación novedosa la devolución de fondos para los trabajadores separados del servicio o para sus familiares en caso de fallecimiento.
1947	Se publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> la Ley General de Pensiones Civiles que representa un significativo avance respecto a la anterior, al extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes e incorporar al régimen de Seguridad Social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.
1959	Se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado) había planteado para los servidores públicos.
1960	La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma en 1960 en el ISSSTE. (Formalmente la Ley del ISSSTE aparece en diciembre de 1959).

1973	Principal reforma a la Ley del Seguro Social, después de 30 años de trabajo en la seguridad social nacional.
1976	Se publica la “Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas”, y dio por resultado el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Al entrar otorga a los militares en activo y retiro, a sus derechohabientes y pensionistas, las prestaciones y servicios a que tienen derecho.
1983	Se establece la principal reforma a la Ley del ISSSTE.
1992	Creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).
1995-1997	Reforma a la Ley del Seguro Social.
2001	Creación del Seguro Popular.
2007	Reforma a la Ley del ISSSTE.

Fuente: Elaboración propia.

Todas estas leyes han constituido un bloque de políticas públicas cuyas características generales han sido dar protección a la clase trabajadora, tanto para aquéllos que están en el sector público (ISSSTE), como para los que ingresan al sector privado (LSS con el IMSS como institución) y también para las fuerzas armadas (ISSFAM<sup>33</sup>). De la década de los años 20 del siglo pasado a principios de los años 40 se crearon las instituciones que sostienen la seguridad social en México, diseñadas con una cobertura a nivel del Convenio<sup>34</sup> 102 de la Organización Internacional del Trabajo, adelantándose

<sup>33</sup> Los acrónimos usados son Ley del Seguro Social (LSS), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

<sup>34</sup> El Convenio 102 es también conocido como Norma Mínima de la Seguridad Social, establecida en el año de 1952 por la OIT. Esta norma sentó un precedente importante para la legislación en la materia. El Convenio incluye nueve rubros básicos de la seguridad social: 1. Asistencia médica; 2. Prestaciones monetarias de enfermedad; 3. Prestaciones de desempleo; 4. Prestaciones de vejez; 5. Prestaciones por accidente de trabajo o enfermedad profesional; 6. Prestaciones familiares; 7. Prestaciones de maternidad; 8. Prestaciones por invalidez, y 9. Prestaciones de sobrevivientes.

Se basa en los siguientes principios: a) Protección total y coordinada de las diversas contingencias que, sin culpa del trabajador, puedan traer como resultado la pérdida temporal o permanente del salario, asistencia médica y prestaciones familiares; b) Extensión de esta protección a todos los adultos en la medida en que la necesiten, así como a las personas a su cargo; c) Certeza, legalmente establecida, de recibir prestaciones, aunque sean módicas, que les permitan mantener un nivel de vida socialmente aceptable, y d) Financiamiento por métodos que obliguen a la persona protegida a tener presente en cierta medida el costo de las prestaciones que recibe, pero que, al mismo tiempo, apliquen el principio de solidaridad entre todos los hombres.

a este referente y siendo modificadas para los años 70 con las características pactadas con la OIT y con respeto de esa norma.

### 2.3.1.1. Principales estructuras en cuanto a pensiones en México: Ley del Seguro Social y Ley del ISSSTE

Las dos leyes principales que hacen visible la política pública en cuanto a pensiones en el país, las constituyen la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, por lo que este apartado se refiere a ellas en su particularidad del seguro de pensiones.

#### **Ley del Seguro Social. Instituto Mexicano del Seguro Social**

Desde finales de los años 30 y principios de los 40, ya había todo un proceso político que permitía la elaboración de estudios para la creación del seguro social, para 1941 aparece un acuerdo que ordena a cinco secretarías de Estado para realizar los estudios necesarios para la creación de dicho seguro. En 1942 se envió al Congreso de la Unión el proyecto de ley, el cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1943, dándose formalmente ésta como la fecha de la creación del Seguro Social en México. El 16 de enero de 1944, se pone en marcha formalmente el otorgamiento de servicios médicos en el IMSS<sup>35</sup> y con ello se da inicio a las actividades.

Los principios con los que se formuló esta Ley son (tomados de Briceño, 2010):

1. *Protección al salario*. El régimen del seguro social representa un complemento del salario en la medida en que otorga prestaciones que el obrero, de otra manera, tendría que obtenerlas de su único ingreso.
2. *Teoría objetiva del riesgo*. Cuando los trabajadores sufren contingencias ya sea por su trabajo o bien por su medio ambiente, contingencias que paralizan sus actividades y aniquilan la posibilidad de adquisición de recursos; recibe la atención de cobertura correspondiente a sus riesgos.
3. *Interés social*. Precisamente porque el enfrentamiento de riesgos es colectivo e influye en toda la sociedad.

---

<sup>35</sup> Esto solamente en el D. F. con problemas y rechazo por parte de los empresarios, en 1946 ya operaba en Puebla, Monterrey y Guadalajara.

4. *Interés público.* El Estado tiene el deber de intervenir en el establecimiento y desarrollo de la seguridad social.
5. *Aplicación limitada.* El régimen del seguro social no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario.
6. *Servicio público.* Compete al Estado encausar al seguro social como un servicio público encomendado a un Instituto descentralizado.
7. *Carácter obligatorio.* Es para garantizar la estabilidad y la permanencia del sistema.
8. *Seguros.* Dentro del seguro social se consideraron los siguientes riesgos: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad e invalidez, vejez y muerte.
9. *Facultad del Ejecutivo.* El Poder Ejecutivo tiene la facultad de determinar las fechas y las circunstancias territoriales en que se implantan los ramos de seguros.
10. *Crecimiento.* Plantea la extensión de la seguridad a otros trabajadores.
11. *Cooperativas.* Es la inclusión de las sociedades cooperativas al régimen del seguro social.
12. *Clasificación por riesgos.* Es en referencia a la prima de riesgo que deben pagar las empresas.

En 1956 el IMSS creó las casas de la Asegurada, dando lugar a prestaciones no consideradas en la Ley de 1943, al incluir acciones de medicina preventiva, educación y recreación. En 1960 el IMSS se enfrentó al problema de vivienda y dio así origen a la construcción de conjuntos habitacionales.

En 1973 se expide una nueva Ley del Seguro Social, que se mantiene vigente hasta la fecha, para aquellas personas que se inscribieron antes de los cambios estructurales que se dieron en 1997. En la justificación que se da en el proceso legislativo de esta modificación (Cámara de Diputados, Proceso legislativo, 1973) se menciona: “*El régimen del seguro social ha contribuido a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de las tensiones laborales, y, asimismo, ha coadyuvado a disminuir los resultados negativos de la industrialización, en el seno de una sociedad altamente agrícola, en la medida en que es un instrumento redistribuidor del ingreso y un factor de integración nacional. ... Las relaciones laborales mejor definidas legalmente constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la seguridad social a otros núcleos*”

*económicamente productivos hasta alcanzar, en alguna medida, a los grupos e individuos marginados cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes... El Ejecutivo a mi cargo consciente de que la seguridad social es una de las más sobresalientes conquistas de la Revolución Mexicana, tiene la firme decisión de proyectarla en tal forma, que su aprovechamiento no sea prerrogativa de una minoría, sino que llegue a abarcar a toda la población, inclusive a los grupos marginados, sumamente urgidos de protección frente a los riesgos vitales... Esta iniciativa tiene por objetivo mejorar las prestaciones existentes e introducir otras, crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisar diversos puntos controvertibles de la Ley vigente; reordenar preceptos dispersos que se refieren a una misma materia y simplificar, para hacer expeditos diversos procedimientos”.*

Las reformas principales de esta iniciativa fueron:

1. *Extensión de la seguridad social.* Se extendieron los beneficios a otros grupos no protegidos por la Ley 1943; en 1954, en plan experimental, quedaron incorporados los trabajadores agrícolas asalariados y ya se hacía formal esta afiliación.
2. *De las bases de cotización y cuotas.* Como el pago de las cuotas y el reconocimiento de los derechos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero están asentadas con el salario base de cotización, éste debía quedar completamente claro y entenderse su integración.
3. *Riesgos de trabajo.* Se sustituye la terminología de “accidentes de trabajo” y “enfermedades profesionales” por el de riesgos de trabajo y se amplía el concepto, porque al presentarse el siniestro, se establece un mecanismo de solidaridad social que cubre a un trabajador subordinado o independiente o bien un patrón individual. Además se agregan: derecho a la rehabilitación, aumento a la cuantía de las pensiones, mejoramiento de la pensión de viudez, ampliación de los gastos de funeral, entre otras.
4. *Enfermedad y maternidad.* Se amplía la edad de los hijos para la cobertura del seguro de salud, se elimina la cuota del jubilado a este seguro y otras características de la maternidad y de la cobertura del seguro cuando hay huelga.

5. *Seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.* Mejora las pensiones de invalidez, por vejez, por cesantía en edad avanzada y para los beneficiarios de los asegurados pensionados fallecidos. Se agrega el concepto de ayuda asistencial y las revisiones de incrementos que deben observar estas pensiones.
6. *Guarderías infantiles.* A pesar que en 1931 en la Ley Federal del Trabajo se estableció la obligatoriedad de los patrones de proporcionar el servicio de guardería, esto no se llevó a cabo. Es hasta este momento que el Instituto del Seguro Social establecerá las guarderías y tendrá a su cargo la protección del menor incluyendo servicios como alimentación, aseo, cuidado de la salud y educación de los hijos de las madres trabajadoras.
7. *Incorporación voluntaria al régimen obligatorio.* Es el marco legal para incorporar al seguro social a grupos y personas que hasta esa fecha no disfrutaban el beneficio de la ley.
8. *Seguros facultativos y adicionales.* Bajo contratación el Instituto puede otorgar prestaciones en el ramo de enfermedades y maternidad a personas que no son sujetos de aseguramiento.
9. *Servicios sociales.* Brindar un mínimo de protección a grupos que han permanecido al margen de la seguridad.

Con relación a las pensiones que se otorgan en los seguros se tienen:

- I. *Seguro de riesgos de trabajo*<sup>36</sup>. Cubre incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total y muerte. La incapacidad permanente total al igual que la muerte genera la pensión de acuerdo al artículo 65 de la Ley 1973, en caso de que la incapacidad permanente parcial implique una pensión, se fijará de acuerdo al tipo de incapacidad, la edad del trabajador y las semanas de cotización.
- II. *Seguro de Invalidez*<sup>37</sup>, *Vejez*<sup>38</sup>, *Cesantía en Edad Avanzada*<sup>39</sup> y *Muerte*. Entre las prestaciones que se otorgan en este seguro están las pensiones

---

<sup>36</sup> Los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

<sup>37</sup> Existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales. La declaración de invalidez deberá ser realizada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

<sup>38</sup> La vejez es considerada cuando se cumple 65 años de edad.

<sup>39</sup> Existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad.

sujetas a las semanas de cotización, el tipo de siniestro (invalidez, vejez, cesantía o muerte), de la edad del asegurado (en el caso de la vejez y la cesantía), en el caso de la muerte del asegurado las pensiones correspondientes son de viudez, orfandad y ascendentes.

Como fue explicado en el capítulo 1, la Reforma del Estado comienza en la década de los noventa del siglo pasado y la estrategia económica de la época era el ahorro por encima de la inversión productiva, por esta razón se privilegian las políticas de estímulo a la formación e incremento de ahorro financiero (Ulloa, 1999). De esta estrategia surgieron dos líneas de acción para fortalecer el ahorro interno: *la reforma tributaria de abril de 1995 que elevó el impuesto al valor agregado (IVA) del 10% al 15% y la reforma del Seguro Social de 1995 cuya principal expresión fue la introducción del sistema de pensiones privado*. A partir del primero de julio de 1997, entra en vigor la Nueva Ley del Seguro Social sin derogar a la anterior. El cambio que se establece en esta ley es estructural, cambia fundamentalmente el sistema de pensiones pasando de un modelo de reparto<sup>40</sup> a uno de capitalización individual<sup>41</sup>, esta visión es considerando el financiamiento a los sistemas de pensiones. Es importante señalar aquí cómo con esta reforma se cambian los principios de solidaridad, equidad y justicia de la seguridad social y sobre todo el enfoque de riesgos, ya que el trabajador es el responsable de la acumulación del fondo en su cuenta individual y de él depende su carrera salarial y por tanto, la provisión necesaria para poder llegar a reservar una suma que le permita adquirir una renta vitalicia suficiente en el futuro.

Al entrar en vigor la Ley del Seguro Social 1997, se crearon 14 Instituciones de Seguros autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ser las responsables de la administración de los recursos de las cuentas individuales. Con el SAR y las cuentas individuales, la banca y las entidades

<sup>40</sup> Consiste en transferencias intergeneracionales de recursos, por lo que no existe una acumulación significativa de fondos debido a que el objetivo de este sistema es lograr un equilibrio financiero (ingresos-egresos) en el mismo período de su consideración. La constitución del fondo es mediante las aportaciones del gobierno, empleadores y de los mismos empleados. Su administración, generalmente, corresponde al gobierno.

<sup>41</sup> Consiste en administrar en forma individualizada el fondo de cada uno de los miembros de la colectividad. La administración del fondo es a través de instituciones financieras privadas. Mismas que entregan estados de cuenta de forma periódica a los beneficiarios. La problemática principal de este sistema es que la administración es más compleja y más costosa. Por otra parte una baja rentabilidad de las inversiones de los fondos, puede ocasionar la insolvencia de las instituciones administradoras en caso de que los beneficios sean definidos con anterioridad.

financieras, y las compañías de seguros pasaron a conformar parte de la “nueva Seguridad Social”<sup>42</sup>.

Los tipos de pensiones que se otorgan en esta nueva Ley son:

*Seguro de riesgos de trabajo:* La pensión se otorga conforme a los artículos 58 y 64 en los casos de incapacidad permanente total, incapacidad permanente parcial (con una valoración superior al 50%) y muerte del trabajador asegurado. Para administrar las pensiones esa Ley determina que el trabajador que sufra un riesgo de trabajo que haya sido calificado con derecho a recibir una pensión, deberá contratar un seguro de renta vitalicia y otro de sobrevivencia con una institución de seguros, que elija.

En el supuesto de que el riesgo de trabajo produzca la muerte del asegurado, sus beneficiarios tendrán derecho a recibir una pensión. Se determinan tres tipos de pensiones: viudez, orfandad y ascendentes<sup>43</sup>.

*Seguro de invalidez y vida:* En este capítulo se encuentran las pensiones de invalidez<sup>44</sup> y vida. Con respecto a la invalidez las pensiones que se otorgan responden a dos criterios, a) Pensión con valoración menor de 75%, requiere 250 semanas de cotización<sup>45</sup> y b) Pensión con valoración mayor a 75%, requiere 150 semanas de cotización. Con respecto al Seguro de Vida las pensiones se otorgan a los beneficiarios del trabajador asegurado fallecido o del pensionado, las pensiones que se otorgan son: de viudez, orfandad y ascendentes.

<sup>42</sup> En el caso mexicano este modelo ha dado una gran expresión de crecimiento financiero a febrero de 2011 el total de recursos registrados por las AFORE fueron 2.153,652.6 millones de pesos (más de 2 billones de pesos).

<sup>43</sup> Se da la pensión a ascendentes sólo cuando no exista persona con derecho a recibir la de viudez u orfandad.

<sup>44</sup> Briceño (2010) indica que el seguro de invalidez debería de formar parte del de enfermedad, ya que el requisito de la pensión es que se derive de un accidente o enfermedad no profesionales, este señalamiento lo comparto porque hace confuso las consecuencias que pueden tener precisamente los accidentes y enfermedades no profesionales.

<sup>45</sup> Las semanas cotizadas están en función del salario base de cotización que se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios y las cuotas obrero-patronales, como la aportación del Estado. Es importante señalar que uno de los cambios estructurales importantes en el caso de la pensión por Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez es que la ley de 1973 marcaba como tope mínimo para tener derecho a la pensión 500 semanas de cotización, mientras que la ley de 1997 aumentó las semanas de cotización a 1250.



- I. Vejez (55 años de edad y 15 de contribución normal como mínimo);
- II. Inhabilitación física o intelectual, por causas ajenas al desempeño del cargo o empleo (15 años de servicios como mínimo);
- III. Inhabilitación física o intelectual, por causa del servicio (sea cual fuere el tiempo en que el trabajador haya estado en funciones), y
- IV. Para deudos de trabajadores pensionistas.

Al ser transformado en 1959 el artículo 123 constitucional da surgimiento al ISSSTE que otorgaba a los trabajadores del Estado seguros, prestaciones y servicios como:

- I. Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad;
- II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- III. Servicios de re-educación y readaptación de inválidos, y
- IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.

La base trabajadora adscrita al ISSSTE dirige su organización a una reforma a esta Ley, y en 1983 se logra un cambio substancial a la ley de 1959, a través de la cual se produce un ajuste en la cantidad de años que se consideran para obtener el promedio de los sueldos básicos y consecuentemente, definir el monto de las pensiones, disminuyéndola de cinco a tres años y lo más importante es que en esta ley se incorpora en forma explícita la dimensión de la “*Solidaridad Social*” ampliando el esquema general de prestaciones al servidor público y garantizándole un nivel adecuado y decoroso de vida.

Para el año de 1986 se hacen cambios a la Ley de 1983 relativos a la redistribución de las cuotas y aportaciones que recibe el Instituto para lograr su equilibrio financiero, y los que pretenden garantizar el bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, con mejores prestaciones económicas y en especie. Cambios que en esencia no modifican el esquema de solidaridad de la Ley de 1983.

Al igual que al IMSS en los años noventa, las crisis financieras y las exigencias de los organismos mundiales dados los préstamos ofrecidos a México, provocaron una revisión actuarial de las finanzas del ISSSTE, sugiriendo reformas estructural y paramétrica. Ésta no se realiza en la década de los

noventa sino hasta el siglo siguiente y para 2007 se plantea y se da la nueva Ley el 1 de abril de ese año.

La reforma impuesta a la Ley del ISSSTE es estructural para la institución y sus afiliados, porque cambia el esquema de financiamiento para las pensiones y para el seguro médico, pasando, al igual que la Ley del Seguro Social, de un modelo de reparto a uno de capitalización individual, pero también se impone un cambio paramétrico referente a las disposiciones para acceder por parte de los afiliados a sus derechos.

Los cambios en esta Ley en 2007 son profundos en pensiones y salud:

- Se establece una clara distinción entre seguros y riesgos individuales;
- La Ley de 1983 otorgaba 21 seguros, prestaciones y servicios, mientras que en la Ley de 2007 aparecen de forma separada, diferenciando entre cuatro seguros y prestaciones. Estos cuatro seguros son:
  1. De Salud: Atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental;
  2. De riesgos de trabajo;
  3. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), y
  4. De invalidez y vida.

Hace el reconocimiento de tres tipos de pensiones: Por riesgo de trabajo, por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) y de invalidez y vida.

Para el manejo de las pensiones se propuso y en la actualidad ya se tiene una cuenta individual que es manejada por las Administradoras de Fondos de Pensiones en un tiempo específico<sup>46</sup> que marca la Ley.

Las cuotas y aportaciones irán a las subcuentas que integran la cuenta individual, estas son:

---

<sup>46</sup> De la reforma a la Ley del ISSSTE surge su administradora de fondos de pensiones PENSIONISSSTE, que maneja los recursos para los trabajadores que opten por la Ley o bien para los trabajadores de nuevo ingreso al 1 de abril de 2007. La Ley marca que se puede liberar a los trabajadores para escoger otra administradora a partir de enero de 2011.

- a) De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- b) Fondo de vivienda;
- c) Ahorro solidario (por cada peso, el gobierno federal dará 3.25, límite 2% salario base de cotización del trabajador);
- d) Aportaciones voluntarias, y
- e) Aportaciones a largo plazo.

Como se mencionó, en esta Ley de 2007 del ISSSTE se reconocen tres pensiones y se elimina el rubro de jubilación de la forma siguiente:

- El *seguro de jubilación* se asimila al seguro de retiro. Condición 60 años de edad, tiempo de cotización 25 años, siempre y cuando la pensión que se calcule en la *renta vitalicia*<sup>47</sup> sea superior en más de 30% a la *pensión garantizada*<sup>48</sup>, una vez cubierta la prima de *seguro de sobrevivencia*<sup>49</sup> para sus familiares derechohabientes;
- *Pensión por riesgos de trabajo*. Cubre los accidentes y enfermedades. Si sucede, el trabajador debe contratar un seguro de pensión con la aseguradora privada que elija por la modalidad de incapacidad total, se recibirá hasta los 65 años y después se transforma en una de vejez. Si no cuenta con el monto, pero si tiene los años de cotización recibirá la pensión garantizada;
- *Pensión por cesantía en edad avanzada*. Sucede al separarse voluntariamente o por quedar privado del trabajo, es a partir de los 60 años de edad, deberá tener un mínimo de 25 años de cotización. De no

<sup>47</sup> La *renta vitalicia* es el beneficio periódico que recibe el trabajador durante su retiro o el que corresponda a sus familiares derechohabientes como resultado de un contrato de seguro de pensión celebrado con una aseguradora.

<sup>48</sup> Esta pensión es para aquellos trabajadores que después de aportar por 25 años y tener más de 60 años de edad, su cuenta no registre los fondos suficientes para comprar una renta vitalicia o un *retiro programado* que le asegure disponer de una pensión garantizada de forma vitalicia y la adquisición de un seguro de sobrevivencia. El gobierno federal dará la aportación complementaria correspondiente. Esta pensión es un valor fijo de dos salarios mínimos de 2007 (\$3034.20), con actualización en el mes de febrero de acuerdo al INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor). El retiro programado es la obtención de una pensión fraccionando el monto de los recursos de la cuenta individual, para esto se considera la esperanza de vida de los pensionados y los rendimientos posibles. Se otorga porque el monto es insuficiente para una pensión de retiro o vejez, cabe señalar que el riesgo de sobrevivir es absorbido por el pensionado.

<sup>49</sup> El seguro de sobrevivencia es el que se contrata por parte de los pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a favor de los familiares derechohabientes para otorgarles a éstos la pensión que corresponda en caso de fallecimiento del pensionado.

- cumplir el requisito, el trabajador podrá retirar de su cuenta el monto en una sola exhibición o seguir cotizando hasta completar una pensión, y
- *Pensión por vejez*. El derecho se da para el trabajador o pensionado por riesgo de trabajo o de invalidez y que haya cumplido 65 años de edad y reconocidos por el Instituto un mínimo de 25 años de cotización.

### *2.3.1.2. Políticas de las pensiones privadas en México: Ley General de Instituciones y Sociedades mutualistas de Seguros y Ley sobre el Contrato del Seguro*

#### **Ley General de Instituciones y Sociedades mutualistas de Seguros**

Esta ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes. Se establece que las instituciones nacionales de seguros se regirán por sus leyes especiales y, cuando falten éstas o cuando en ellas no esté previsto alguna situación actuará esta ley general.

Para interpretar, aplicar y resolver efectos administrativos de esta ley, el órgano competente por parte del gobierno federal será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A las instituciones de seguros se les autoriza para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros, las autorizaciones son intransmisibles y se refieren a las operaciones:

- I. Vida, y
- II. Accidentes y enfermedades, en alguno o algunos de sus ramos.

El caso de interés en este trabajo es el ramo de vida y para operar en este ramo se deben tener como base del contrato los riesgos que puedan afectar la persona del asegurado en su existencia. Se consideran comprendidos también los beneficios adicionales que, basados en la salud o en accidentes personales, se incluyan en pólizas regulares de seguros de vida. También dentro de estas operaciones, se incluyen los contratos de seguro que tengan como base

planes de pensiones o de supervivencia relacionados con la edad, jubilación o retiro de personas, ya sea bajo esquemas privados o derivados de las leyes de seguridad social.

## **Ley sobre el Contrato del Seguro**

Esta Ley indica las características del contrato de seguro, cómo y quién lo rige. Establece qué es el contrato, la póliza en la cual se exponen todas las disposiciones, la prima calculada al riesgo que es prorrateada por el grupo que interviene en el riesgo y los tipos de seguros que cubre.

El caso de las pensiones se establece en el seguro sobre las personas, ya que éste comprende todos los riesgos que puedan afectar al asegurado en su existencia, integridad personal, salud o vigor vital.

### ***2.3.2. Políticas públicas de pensiones focalizadas a algunos sectores o regiones geográficas***

En México se han establecido programas dentro de la asistencia social con el fin de combatir la pobreza, el caso concreto es el Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades, que si bien no está dedicado al tema de pensiones, en los últimos años se le ha abierto una rama de atención a adultos mayores con el fin de atender con recursos monetarios a éstos en estado de pobreza. No se extiende a toda la población de la tercera edad y su focalización tiende a cometer los dos errores ya mencionados: otorgándose a quien no le corresponde y excluyendo a quienes sí les compete.

Otro programa que es focalizado en el sentido de la zona geográfica es el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, es un programa que tiene corte universal en esta zona geográfica y no pide requisitos de ingresos, más que la edad mencionada.

## **Programa Oportunidades**

Este programa tiene su antecedente en el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y cambia en el año de 2002 al de

Desarrollo Humano Oportunidades. Éste está dirigido a la población mexicana que vive en pobreza<sup>50</sup> extrema y tiene dos objetivos principales:

**Objetivo 1:** Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante acciones en educación, salud y alimentación, y

**Objetivo 2:** Ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.

Los apoyos que otorga son:

1. Recursos para mujeres, madres de familia, con el fin de aumentar el ingreso familiar y mejorar la alimentación;
2. Becas para niños y jóvenes, a partir del tercer año de primaria y hasta el último grado de la educación media superior;
3. Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su educación media superior;
4. Apoyo para útiles escolares;
5. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud;

---

<sup>50</sup> La pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas en el Programa de Desarrollo Social. Se considera que la situación social de una persona se define a partir de lo que ésta pueda ser o hacer. Ser pobre significa, entonces, que en ciertas condiciones sociales las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para desarrollar sus capacidades básicas.

Con base en esta metodología se establecieron tres niveles de referencia para identificar a la población de acuerdo a su ingreso: 1. **Pobreza alimentaria.** Es el nivel más profundo de pobreza; se considera que las personas y los hogares viven en esta condición cuando aun si asignaran todo el ingreso que perciben para cubrir sus necesidades de alimentación, éste sería insuficiente para garantizar el consumo mínimo establecido en una canasta alimentaria normativa. Estas familias, por tanto, no cuentan siquiera con los recursos mínimos para la adquisición de los alimentos necesarios para su subsistencia, tampoco para desarrollar sus capacidades o cubrir cualquier necesidad adicional como vestido o vivienda. 2. **Pobreza de capacidades.** Se considera que las personas y los hogares viven en condiciones de pobreza de capacidades cuando sus ingresos son insuficientes para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación. 3. **Pobreza de patrimonio.** Nivel de pobreza que enfrentan las personas y los hogares cuando sus ingresos no son suficientes para satisfacer, en conjunto, sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte.

6. Complementos alimenticios para mujeres embarazadas o en período de lactancia, niños entre 6 y 23 meses y niños desnutridos entre los dos y cinco años de edad;
7. Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, y
8. Apoyo adicional de \$100 bimestrales para el consumo energético de cada hogar.

El apoyo adicional se proporciona para adultos de 70 años y más, cada dos meses se da una ayuda monetaria, certificando que el adulto viva. En un principio se determinó que este apoyo se diera a poblaciones en donde no intervenga el Programa 70 y más de SEDESOL, pero en la actualidad los dos programas entran simultáneamente. Como es un programa focalizado se hace una selección del adulto y cuando es aceptado, el adulto requiere, según la administración del programa, una revisión médica cada 6 meses; la realidad es otra, cada dos meses se debe presentar el adulto a su revisión médica, aunque el adulto esté discapacitado debe acudir donde se le cita para tal revisión, además debe tomar una serie de pláticas, si no asiste a estos requerimientos no se le da el recurso económico.

La Secretaría de Desarrollo Social creó en 2007 otro programa para adultos mayores, aparte del de Oportunidades, que es el de *70 y más*, se da para localidades de hasta 30,000 habitantes y con la condición de que el adulto mayor no sea beneficiario del programa de Oportunidades. Se establecen los subsidios del ramo administrativo 20 de Desarrollo Social. El beneficio que se otorga (\$500) está sujeto a la disponibilidad presupuestal del programa. Si la comunidad está aislada la entrega del recurso es cuatrimestral.

### **Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, Residentes en el Distrito Federal**

El Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal es parte de la Política de Desarrollo Social del Distrito Federal. Es un programa creado para atender a la población de la tercera edad en el Distrito Federal, ya que es la entidad con la más alta proporción de personas mayores de 70 años. Para el año 2006, la población de adultos mayores de 70 años ascendió a 411 mil 740, representando 4.6%

de la población total. Esta población padece grandes desigualdades sociales y económicas, que le impiden acceder a los servicios necesarios para proteger y restaurar sus condiciones de vida y salud.

El primer paso que dio el gobierno del Distrito Federal para atender este problema fue dar inicio en marzo de 2001 al Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años Residentes en el Distrito Federal. En noviembre de 2003, se aprobó la Ley que estableció el derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años.

Del año 2001 al cierre de 2006, se benefició a un total de 557 mil 619 adultos mayores en el Distrito Federal, transfiriendo recursos por un monto global de 15 mil 404 millones 666 mil 785 pesos. Para finales de 2007, el total de beneficiarios fue superior a los 600 mil, atendándose con un presupuesto de 3 mil 707 millones 962 mil 500 pesos<sup>51</sup>.

Además del apoyo económico, equivalente a medio salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se desarrollan otras acciones como:

- Gratuidad en servicios médicos y medicamentos;
- Cédula de identificación de riesgos;
- Cartilla de Salud para las Personas Adultas Mayores;
- Visitas Médicas Domiciliarias;
- Redes Solidarias de Protección al Adulto Mayor;
- Apoyo a Cuidadores Primarios;
- Acompañantes voluntarios, y
- Centros de Día.

### ***2.3.3. Panorama de las pensiones según las políticas públicas puestas en marcha en México***

Las políticas públicas de seguridad social y en particular en pensiones establecidas en México a mediados del siglo xx, tenían principios de

<sup>51</sup> Según el informe del Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, Dr. Manuel Mondragón y Kalb, ante la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Asamblea.

solidaridad, de integralidad, de reparto inter-generacional y de subsidiaridad al menos hacia la clase trabajadora, identificándose con la política laboral con características como: prohibición del trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justos, seguridad en el trabajo. Con la Ley Federal del Trabajo se establecieron mayores coberturas y con las modificaciones hechas a la ley del Seguro Social desde 1943 hasta 1973, un sistema de seguridad social más justo. Debido a sus costos y sobre todo a su dependencia del empleo formal, esta forma de hacer política social se fue transformando en la década de los noventa.

Las reformas establecidas en la seguridad social y en particular en las pensiones hacen referencia a políticas de corte neoliberal, se basan en el individualismo y ponen esto sobre los principios de la colectividad como lo indica Orenstein (2008) y se establece una dependencia en un mercado privado sobre una administración pública que debería prever los canales de atención creando un orden social y colectivo, regulando problemas complejos de los cuales el Estado debería responsabilizarse bajo el criterio de la redistribución de la riqueza.

Como pudo apreciarse las políticas de atención sobre las pensiones tienen tres ramas, la primera y que tiene la mayor atención es la de las leyes del Seguro Social y del ISSSTE, en ellas se observa que se atiende solamente a la población con trabajo formal y en sus reformas se dan los cambios estructurales en los sistemas de pensiones, ya que se pasa de un modelo de reparto a uno de cuentas individuales, dejando que el mismo trabajador se haga responsable de los posibles riesgos y sus consecuencias. Estos modelos generan un “nuevo enfoque” de la solidaridad y por tanto define una seguridad social “privatizada” que, además, depende fuertemente de los altibajos de la economía del país, por lo que es poco probable que todos los trabajadores alcancen en el futuro la pensión mínima garantizada que ofrecen las leyes para aquellos trabajadores que cumplan los requisitos marcados en ellas.

El otro enfoque son las políticas de pensiones que formarían parte de la asistencia social, creando programas de transferencias de recursos para adultos mayores, dando un recurso raquíutico y con condiciones de selectividad, la focalización se usa como instrumento para atender hogares en extrema pobreza, y haciendo que los adultos atendidos cumplan requerimientos a través

de amenazas de perder la ayuda económica. El enfoque es asistencialista y sobre todo, actuando con una perspectiva como la de las Leyes de Pobres que se generaron en el Reino Unido en el siglo XVII, es decir, se han implementado en los años recientes políticas sociales del corte de cuatro siglos de atraso.

Por último, se tienen las pensiones privadas que no tienen un gran mercado y que todavía son más exclusivas que los dos enfoques anteriores, ya que requieren primero que nada de recursos extraordinarios asignados para el ahorro futuro y segundo, la creencia que los seguros constituyen una buena herramienta de previsión.

Puede apreciarse que la atención está fragmentada, que no hay un tratamiento global y mucho menos una atención integral que permita prever el futuro y sobre todo prevenir los niveles de pobreza que tendrán los hogares con adultos mayores.