

Piso de Protección Social en México

5 de agosto de 2011

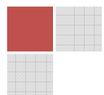
Estadísticas

- **Población total:** 108,4 millones en el 2010 (Consejo Nacional de Población); 113.724.226 en julio de 2011 est, Factbook de la CIA)
- **Tasa de desempleo:** 5,3% y tamaño de la economía informal 28.8% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI segundo trimestre de 2010)
- **PIB per cápita (PPA en USD):** 14.337 en el 2009 (Banco Mundial); 13.800 en el 2010 (est, CIA Factbook)
- **Crecimiento del PIB (en %):** -6,5 en el 2009 (Banco Mundial), +5% en 2010 (est, Factbook de la CIA)
- **Índice de Valor de Desarrollo Humano:** 0.750 y clasificación según el IDH: 56 en el 2010 (PNUD)
- **Brecha de pobreza a menos de 1,25 dólares PPA por día:** 1,8% en el 2008 (Banco Mundial)
- **Brecha de pobreza a menos de 2 dólares:** 3,3% en el 2008 (Banco Mundial)
- **Población por debajo del umbral de pobreza:** 18,2% en el 2010 (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,- definición de la pobreza basada en alimentación, la pobreza basada en activos ascendió a más de 47%)
- **Índice de Gini** (en una escala de 0 a 100): 52 en el 2008 (Banco Mundial)
- **Total del gasto público social como % del PIB:** 12,5% del PIB del cual 4,1% fue destinado para la educación, 2,8% para la salud, 3,7% para la seguridad social y 1,9% para la vivienda (2008 CEPALSTAT - gastos del gobierno central únicamente- el total incluye nutrición, agua/aguas residuales, políticas del mercado de trabajo y asistencia social)
- **Porcentaje de gastos de salud directos en efectivo:** 51% (2004, OCDE)

1. El sistema de protección social dual de México

La protección social en México tiene una estructura dual. Por un lado, la legislación mexicana prevé la seguridad social para los trabajadores del sector formal, la cual está administrada principalmente por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El sistema de seguridad social, financiado por las cuotas de empleados y empleadores y por los impuestos, abarca los regímenes contributivos voluntarios y obligatorios. Por otro lado, el gobierno ha puesto en marcha programas de asistencia social no contributivos y de salud. Estos, junto con programas locales y otros mecanismos más recientes, como se menciona a continuación, forman el «Piso de Protección Social» del país.

En 2008 el Gobierno de México decidió alinear los programas existentes e integrar nuevos programas sociales federales, lanzando así la estrategia *Vivir Mejor*, una política social integral para el desarrollo humano sostenible. Los programas insignia de la estrategia son el programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa 70 y Más y de Estancias infantiles, los cuales han obtenido resultados positivos, tal y como prueban estudios nacionales de evaluación externa e independiente. Estos programas de protección social combinan mecanismos de acceso a los servicios esenciales mediante transferencias sociales en efectivo y en especie para los segmentos pobres y vulnerables de la población y para los trabajadores del sector informal. Además, el seguro médico voluntario Seguro Popular, brinda cobertura a los mexicanos que no están cubiertos por ningún otro plan de seguro médico público.



piso de protección social



La experiencia de México muestra que la integración de múltiples programas en una estrategia nacional global y el establecimiento de un marco estratégico de prestación de servicios ha contribuido a mejorar la coordinación intersecretarial e interinstitucional, así como la selección de beneficiarios y el uso de los recursos. Además, se ha promovido la participación de las dependencias públicas en diferentes niveles y sectores de la sociedad y ha crecido el impacto de los programas sociales en la reducción de la pobreza y la desigualdad, entre otros. Asimismo, los programas llevan un proceso de seguimiento y evaluación realizado tanto por instituciones públicas como privadas e instituciones internacionales independientes.¹ Los resultados de las evaluaciones han servido para apoyar la ampliación de la cobertura y los beneficios.

A pesar de los progresos mencionados, la pobreza y la desigualdad continúan siendo un gran desafío en México y requieren acciones concertadas e inversiones por parte del gobierno y la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales y el electorado. A fin de garantizar la atención básica de salud y la seguridad de ingresos a toda la población, la cobertura efectiva de los diferentes ámbitos de aplicación y de beneficios necesita incrementarse aún más mediante un enfoque coordinado y coherente. Invertir en un piso de protección social será necesario para continuar haciendo frente a estos desafíos. Esta es una inversión que también tendrá como efectos positivos promover la cohesión social y la ampliación de capital productivo humano, entre otros.

2. La Estrategia *Vivir Mejor*

El gobierno inició la estrategia *Vivir Mejor* como el corolario de un proceso iniciado en el año 2000, sentando así las bases de una política social nacional. Su objetivo era reunir todos los programas sociales federales en una estrategia social integrada y coherente diseñada para alcanzar un objetivo común, el desarrollo social humano. La estrategia se puso en marcha durante la crisis de 2008-2009, cuando el gobierno federal decidió aumentar el gasto social y fortalecer los programas sociales. La estrategia tiene cuatro líneas de acción: el «desarrollo de capacidades básicas» (para garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones para la evolución social de las familias más pobres de México, en términos de salud, alimentación, vivienda, etc.), la provisión de programas o «redes de protección social» (para que las personas puedan manejar mejor los riesgos que surjan a lo largo del ciclo de vida, incluidas acciones destinadas a grupos vulnerables específicos), el «desarrollo y la mejora del entorno físico y social» (para promover la cohesión social y desarrollar infraestructuras físicas). La cuarta línea de acción «articular el desarrollo económico y social» aborda las causas estructurales para reducir la brecha entre el desarrollo económico y el bienestar social uniendo de este modo las dos primeras líneas de acción con esta última (ver figura 1). Este enfoque amplio de protección social busca combinar la lucha contra la pobreza y la desigualdad y promover al mismo tiempo la cohesión social y una mayor participación ciudadana.

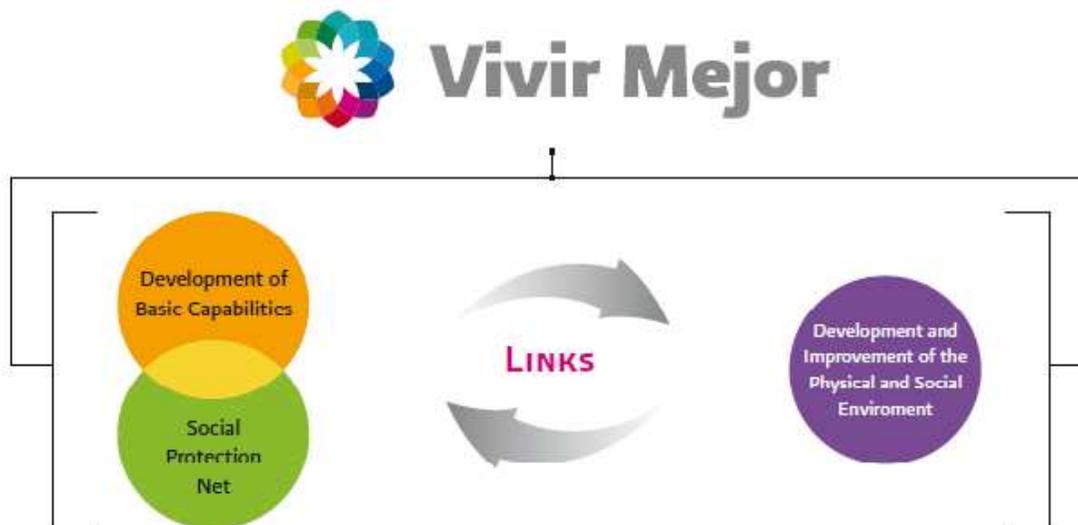
¹ Ver por ejemplo: S. L. Barber and P.J. Gertler: *Empowering Women: How Mexico's Conditional Cash Transfer Program Raised Prenatal Care Quality and Birth Weight*, (University of California Berkeley, June 2008); J. Behrman, et. al., "Progressing through PROGRESA: an impact assessment of a school subsidy experiment in Mexico", (University of Pennsylvania, 2002); and P. Gertler, "Final Report: The impact of PROGRESA on health", (International Food Policy Research Institute, Nov. 2000).



piso de protección social



Figura 1: Programas Sociales: Folleto, México 2009.



A través de esta estrategia, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se encargó de la coordinación, la planificación, el diseño y la implementación de programas sociales de manera más eficaz, y la puesta en marcha de los programas también se lleva a cabo conjuntamente con otras entidades públicas. De este modo se optimizan los recursos, prácticamente se evita la duplicación de programas, se facilita la selección de los beneficiarios, la coordinación es mayor, los vínculos se fortalecen y el seguimiento y la evaluación se mejoran.²

2.1 El Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*

Oportunidades es el principal programa anti-pobreza de transferencias sociales condicionadas del Gobierno mexicano. Surgió del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de 1997, el cual fue uno de los primeros programas sociales en centrarse en el desarrollo del capital humano de la poblaciones más pobres y vulnerables en México.³ En México existe un sistema de educación obligatoria hasta los 15 años de edad. Los ciudadanos mexicanos no pagan tasas de matrícula para acceder al sistema de educación pública. El objetivo principal de Oportunidades es ayudar a aquellas familias que no pueden asumir los costos monetarios o de oportunidad de enviar a sus hijos a la escuela para evitar que queden atrapados en el círculo vicioso de transmisión de la pobreza de generación en generación.

Los tres componentes principales del programa Oportunidades son la educación, la salud y la nutrición. Se proporcionan subvenciones monetarias para la educación con la condición de que los niños asistan regularmente a la escuela y sean más asiduos conforme avanzan a grados superiores. El importe de las subvenciones mensuales va desde 150 pesos (13 dólares de los Estados Unidos) en

² Para mayor información sobre los programas de la SEDESOL ver: <http://www.sedesol.gob.mx>

³ SEDESOL: "Los programas sociales, folleto informativo", 2009





el tercer grado de primaria (edad mínima de 8 años) a 840 pesos (alrededor de 73 dólares) para los varones y 960 pesos (alrededor de 83 dólares) para las niñas en el último año de la escuela secundaria. También hay incentivos económicos para que los estudiantes terminen su educación secundaria antes de cumplir los 22 años de edad a través del programa *Jóvenes con Oportunidades* y de las transferencias en efectivo para la adquisición de material escolar. El componente de salud proporciona atención básica a todos los miembros de la familia y organiza talleres educativos de promoción de la salud dirigidos principalmente a los beneficiarios adolescentes. Por último, el programa proporciona una transferencia en efectivo mensual de 225 pesos (alrededor de 19,50 dólares) para mejorar la calidad, la cantidad y la diversidad de alimentos, y complementos nutricionales para lactantes, niños desnutridos y mujeres embarazadas o en período de lactancia. También existen transferencias especiales en efectivo para los adultos mayores de 70 años y para cubrir gastos de consumo de energía.

En el 2010, 5,8 millones de familias recibieron los beneficios de Oportunidades, lo cual significa que tres de cada diez mexicanos reciben transferencias en efectivo como un apoyo para superar las dificultades de la pobreza extrema.⁴ El programa cuenta con el presupuesto más alto que ha otorgado el gobierno federal para un programa de desarrollo humano. De acuerdo con el presupuesto del 2011, el programa costará 65,7 miles de millones de pesos (alrededor de 5,7 miles de millones de dólares)⁵, para otorgamiento de becas, ayuda financiera, capacitación y otras actividades de desarrollo humano. Esto representa un aumento del 2 por ciento en comparación con el aprobado para el 2010, mientras que en el 2010 el aumento de los recursos fue de un 34,6 por ciento con respecto al 2009.⁶ Con costos de operación de menos de 5 centavos por cada peso invertido (menos de un centavo de dólar), la eficacia de Oportunidades se fundamenta en su estructura, la cual optimiza institucionalmente los procesos mediante la vinculación de los sectores de la salud y la educación. Una focalización eficaz, junto con una buena supervisión, gestión y administración contribuyen también a garantizar la eficacia.⁷

2.2 El Programa de Apoyo Alimentario

En 2003 el Gobierno de México puso en marcha el Programa de Apoyo Alimentario para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de las personas pobres y vulnerables que no tienen acceso a otros programas sociales federales. Ese año, SEDESOL administró directamente su implementación sin embargo, pero DICONSA, una empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al sector de desarrollo social, se convirtió en la agencia principal de operaciones en febrero de 2004. Cuando el Gobierno puso en marcha la estrategia de política social *Vivir Mejor*, el Programa de Apoyo Alimentario fue integrado en su diseño global. El apoyo alimentario se proporciona a través de subsidios en efectivo y del un suministro de complementos alimenticios. Como resultado, «la desnutrición en los niños ha disminuido y la incidencia de anemia en los niños entre 48 y 59 meses de edad inscritos en este programa se ha reducido en un 7,2 por ciento».⁸

⁴ Gobierno Federal y SEDESOL: Oportunidades, a program of results, 2010.

⁵ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011", 2010.

⁶ A. Hernandez: "Estancado, gasto contra la pobreza", en *La Razón*, 22 de noviembre 2010.

⁷ R. Holmes and R. Slater: "Conditional Cash Transfers: What Implications for Equality and Social Cohesion? The experience of Oportunidades in Mexico", A case study in the EUROsociAL case studies publication series, 2007.

⁸ J. Warman Diamant: "Diálogos Sobre Mejores Prácticas en Pobreza y Política Social en América Latina y El Caribe", 14 de junio de 2010.



piso de protección social



Sin embargo, debido a la reciente crisis económica y al aumento de los precios de los alimentos, se necesitaron políticas sociales complementarias que permitieran ampliar y mejorar la ayuda a los grupos vulnerables de la población. En consecuencia, el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria o Zonas Marginadas fue creado en 2008. El programa está dirigido a los hogares cuyo ingreso no supera la línea mínima de bienestar y cuyos recursos son insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de los miembros de la familia, y que sin embargo no reciben beneficios de Oportunidades ni el Apoyo Alimentario de DICONSA. A través de este programa, las familias beneficiarias recibieron canastas de alimentos o transferencias en efectivo de 245 pesos (alrededor de 20,43 dólares) para comprar alimentos y otros bienes básicos, además de un subsidio de 120 pesos (equivalentes a 10 dólares) mensuales.

Posteriormente, los dos programas de apoyo alimentario presentados a continuación, se fusionaron en el original Programa de Apoyo Alimentario en 2009 como una iniciativa para armonizar el enfoque, aumentar la eficacia y evitar brechas de cobertura y superposiciones. A partir de febrero de 2011, 674477 familias han recibido los beneficios en efectivo y en especie del programa de alimentos, lo cual refleja un aumento significativo en comparación con las 261.146 familias que se beneficiaron del programa en febrero de 2010; y otras 459.146 han recibido asignaciones en efectivo para la compra de alimentos.

2.3 Programa de Estancias infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras

El programa de las Estancias Infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras está dirigido a los hogares que tienen al menos un niño entre 1 y 4 años (o entre 1 y 5 años en el caso de niños y niñas con discapacidad) cuyo jefe/a de familia trabaja, estudia o está en búsqueda de empleo, y no tienen ningún acceso a guarderías o a cuidado infantil a través de una institución pública de seguridad social u otro. Es frecuente que estas familias vivan con un ingreso mensual no mayor a un salario mínimo y medio per cápita, por lo que el programa otorga subsidios para el cuidado infantil.

En junio de 2010, se beneficiaron de este programa 261.728 niños; el 85 por ciento de las madres de estos niños trabajan, mientras que el 39 por ciento no tenía empleo antes de adherir al programa.⁹ El programa permitió a 55.079 mujeres tener un trabajo por primera vez, gracias al apoyo financiero para cubrir los costos de los servicios de cuidado infantil. Estos logros muestran el impacto directo del programa en la desigualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.¹⁰

Por el lado de la oferta, el programa de Estancias Infantiles provee recursos para mejorar o construir más guarderías diurnas, cubrir gastos de supervisión y de capacitación. Este programa apoya a las personas, grupos o personas jurídicas que lo soliciten y cumplan con los criterios y requisitos señalados en las Reglas de Operación. Las solicitudes se examinan en relación con la ubicación sugerida de la estancia, la demanda y necesidades de dicho servicio en esa área en particular. El programa hasta un 20 por ciento de los fondos para cubrir los gastos de funcionamiento durante los primeros 60 días a la persona responsable de la guardería registrada en la Red de Estancias Infantiles.

Las guarderías que no están afiliadas a la Red también pueden recibir apoyo financiero siempre y cuando atiendan o tengan el propósito de atender a la población objetivo del programa, es decir, a

⁹ J. Warman Diamant: "Diálogos sobre Mejores Prácticas en Pobreza y Política Social en América Latina y el Caribe, 14 June 2010.

¹⁰ B.L. Gracia Lopez: "Mexico: A Social Protection Floor", en UNDP/ILO: *Sharing Innovative Experiences*, Vol. 18, pp. 309.





las madres que trabajan y a las familias monoparentales. Este apoyo se proporciona para que se lleven a cabo los ajustes mínimos y necesarios que garanticen el cumplimiento de requisitos de construcción y equipo dispuestos en las reglas de operación establecidas por SEDESOL.

En junio de 2010, el programa apoyó a 8.575 estancias infantiles en todo el país¹¹ y ha creado 43.139 puestos de trabajo para los administradores y responsables de las estancias, quienes se preocupan por sus hijos y los hijos de sus vecinos.¹²

2.4 Pensiones para los adultos mayores: el Programa 70 y Más y el Seguro Social

Se ha estimado que el número de mexicanos de 70 años o más pasará de 3,1 millones en 2000 a 4,8 millones en el 2012.¹³ Con esto en miras, el Gobierno lanzó en 2007 un programa de protección social llamado Programa 70 y Más, como parte de los planes de acción de la estrategia *Vivir Mejor*. Puesto en funcionamiento por SEDESOL, este programa atiende a los adultos de 70 años de edad o más que viven en ciudades de hasta 30.000 habitantes. Se trata de un plan de pensiones no contributivas mediante el cual los beneficiarios reciben un apoyo de 500 pesos mensuales (unos 41,65 dólares) cada dos meses, y participan en actividades para mejorar su salud física y mental. El programa también facilita el acceso a los servicios e instituciones de salud y de apoyo para reducir el riesgo de pérdida de ingresos. Se ha registrado un crecimiento sostenido del número de beneficiarios en este programa; mientras que en 2009 hubo cerca de 1,9 millones,¹⁴ en enero de 2011 se registraron alrededor de 2,1 millones (en 76.315 localidades).¹⁵

México introdujo en los años 1940 su primer programa de seguro social y lo amplió en los decenios siguientes. En 1961 ratificó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT,¹⁶ y presenta programas para todos los rubros previstos en dicho Convenio, salvo para el seguro de desempleo. Para los trabajadores de los sectores público y privado existen regímenes de cotización obligatoria de pensiones de vejez. El régimen previsional de vejez y supervivencia actual es de administración y financiación privada, basado en cuentas individuales. La edad de jubilación es 65 años para hombres y mujeres. Las contribuciones las aportan los trabajadores, los empleadores y el gobierno.¹⁷ El régimen de salud y de riesgos profesionales, por su parte, está administrado por las instituciones públicas del seguro social (sobretudo IMSS e ISSSTE).

Aunque la cobertura legal estimada del seguro social, combinando políticas contributivas y no contributivas, fuera del 65 por ciento de la población en edad activa,¹⁸ la constelación del mercado laboral mexicano todavía está marcada por un nivel importante de informalidad: estimativas recientes indican que de la población ocupada solamente el 35 por ciento estaban cotizando a la

¹¹ SEDESOL: <http://www.sedesol.gob.mx>.

¹² B.L. Gracia Lopez, "Mexico: A Social Protection Floor", en UNDP/ILO: Sharing Innovative Experiences, Vol. 18, pág. 309.

¹³ SEDESOL: "Rules of Operation of 70 and Over programme", 31 December 2010, p. 2.

¹⁴ Rubio and Garfias, Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México, UN 2010.

¹⁵ *El Programa 70 y Más beneficia a más de 2 millones de adultos en todo el país*, <http://www.contactodigital.com/noticias/secciones/interes/21236-el-programa-70-y-mas-beneficia-a-mas-de-2-millones-de-adultos-en-todo-el-pais-sedesol-.html>

¹⁶ La ratificación del C. 102 México se refiere a los rubros de atención médica, enfermedad, vejez, accidentes laborales, maternidad, invalidez, sobrevivientes.

¹⁷ OECD: *Pensions at a Glance 2009*, (OECD, 2009)

¹⁸ ILO: *World Social Security Report 2010/2011* (Geneva, ILO 2010). La cobertura legal estimada para el rubro de riesgos laborales es del 62% conforme esta misma fuente.



piso de protección social



seguridad social en 2010.¹⁹ El costo de la crisis financiera mundial sobre México en este sentido ha sido muy dañino, pues se perdieron más de 700 mil empleos contribuyentes a la seguridad social entre octubre de 2008 y mayo de 2009, se ha acentuado la informalidad y la recuperación de los empleos perdidos ha transcurrido en bajo ritmo.²⁰ Desafortunadamente este nivel de informalidad lleva a que una proporción menor de adultos mayores complete los requisitos para acceder a una pensión: sólo el 19,2 por ciento de las personas en edad de jubilación recibían una prestación en 2005.²¹ Este dato subraya la importancia que reviste el programa 70 y Más y sus estrategias de extensión en su rol de brindar una protección social mínima para los adultos mayores en uno de los pilares del Piso de Protección Social.

2.5 Protección del empleo y prestaciones de desempleo

En la estrategia *Vivir Mejor* se destaca que, para crear bienestar, es necesario promover y proteger el empleo. La población económicamente activa de México asciende a cerca de 47,1 millones de personas, de las cuales alrededor de 2,6 millones están en busca de empleo.²² Varios programas atienden a los en riesgo de desempleo y a los desempleados.

El Programa de Empleo Temporal (PET) proporciona asistencia financiera temporal a los afectados por la baja demanda laboral y emergencias naturales, integrando a los desempleados y sus familias en proyectos comunitarios. El programa ofrece un apoyo monetario equivalente al 99 por ciento de un salario mínimo diario en el área económica del proyecto²³ y se pueden pagar hasta dos salarios mínimos por día y 132 jornales por beneficiario y año durante el plazo de cuatro a seis meses por beneficiario (el número de meses depende de la localidad).²⁴ También se otorga ayuda económica para la adquisición o alquiler de materiales, herramientas, maquinaria o equipo necesario para llevar a cabo proyectos aprobados previamente y se llevan a cabo acciones para promover el desarrollo personal, familiar y comunitario de los beneficiarios. El Banco Mundial estima que 600.000 personas en promedio fueron contratadas en virtud del PET durante el periodo 2009-2010. En el 2011, el presupuesto federal asignado para el PET fue de alrededor de 80 millones de dólares, de los cuales se distribuirá un 65,27 por ciento al apoyo financiero, un 28 por ciento al apoyo a la compra de suministros, y un 6,7 por ciento a los costos de operación y evaluación del programa.²⁵

En el contexto de la crisis financiera, el Gobierno de México puso en marcha el Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA) a principios del 2009, el cual extiende el ámbito del ex Programa de Empleo Temporal (PET) de los beneficiarios en las zonas rurales a las zonas urbanas, ya que es ahí donde se presenta la más alta tasa de desempleo (6,1 por ciento). Con un presupuesto de alrededor de 165 millones de dólares, el gobierno espera alcanzar con esta acción a 250.000 beneficiarios.²⁶

¹⁹ CEFP: La calidad del empleo en México: la crisis laboral y sus implicaciones, Nota 29/2010, 2010. Cálculo basado en datos del INEGI (ENDE).

²⁰ En Junio de 2010 se ha logrado recuperar el 88% de los empleos perdidos, pero con gran proporción de empleos temporarios, mientras 80% de los empleos perdidos eran permanentes. Ver: CEFP: La calidad del empleo en México: la crisis laboral y sus implicaciones, Nota 29/2010, 2010.

²¹ Ver: ILO: World Social Security Report 2010/2011 (Geneva, ILO 2010).

²² SEDESOL. "Rules of Operation of Temporary Employment Programme", 31 December 2010.

²³ En México, el salario mínimo depende del área. Se divide el país en cuatro áreas: A, B y C, con salarios mínimos diarios de \$59, \$58, y \$56, respectivamente

²⁴ SEDESOL, "Más sobre el programa (PET)", http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Mas_informacion_del_Programa.

²⁵ SEDESOL: "Más sobre el programa (PET)", http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Mas_informacion_del_Programa

²⁶ México: Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA), ILO, 2011, <http://www.oit.org.pe/2/?p=93>.





El Servicio Nacional de Empleo (SNE), una institución pública bajo la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, atiende de manera gratuita los problemas de desempleo y subempleo en el país. Presta servicios de empleo a sus clientes a través de 165 oficinas, atención telefónica y servicios en línea. Ofrece, por ejemplo, servicios de información, vinculación y orientación laboral, talleres para buscadores de empleo, ferias de empleo, y programas de movilidad laboral interna e internacional, todos con el objetivo de una mejor vinculación entre oferentes y demandantes de empleo. SNE también ofrece Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate), que apoyan el desarrollo de las competencias y habilidades que puedan facilitar la colocación o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Además, el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral del SNE pretende mitigar los efectos adversos en la situación del empleo de eventos atípicos, ya sean naturales, económicos o sociales. El programa se enfoca en acciones de apoyo económico temporal y focalizado que pretenden impulsar la ocupación y evitar la disminución o pérdida de ingresos de las personas en las localidades afectadas. En las diferentes vertientes del SNE se atendieron a más de 4 millones de personas en 2010, con más de 900 mil personas colocadas.²⁷

3. Seguro de salud *Seguro Popular*

En 2003, el Gobierno mexicano aplicó una reforma a la Ley General de Salud mediante el establecimiento del Sistema de Protección Social en Salud. Esta reforma aumentó el financiamiento público en un 1 por ciento del PIB de 2003 durante más de siete años a fines de proporcionar un seguro de salud universal. Como resultado de ello, 45 millones de mexicanos, que no son asegurados de los sistemas tradicionales del IMSS y del ISSSTE obtuvieron acceso a la seguridad social formal inscribiéndose en el nuevo régimen público de seguro de salud, Seguro Popular. A través de este régimen, el Gobierno también ha identificado las intervenciones de demanda más frecuentes en las unidades de pacientes ambulatorios y en los hospitales generales de la Secretaría de Salud, que representan el 90 por ciento de las principales causas de la demanda de servicios. En consecuencia, se creó una lista de servicios esenciales de salud, el Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud, la cual garantiza el acceso a un paquete de 255 intervenciones de salud y sus medicamentos respectivos, así como un paquete de 18 intervenciones costosas.²⁸ Estos paquetes están cubiertos por un fondo para servicios de salud personales de intervenciones esenciales y un fondo de protección contra gastos catastróficos, el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Una vez que las familias se afilian al Seguro Popular, reciben una lista de las intervenciones de salud, los servicios y los medicamentos recetados a los cuales tienen derecho de forma gratuita.

Seguro Popular es un régimen voluntario que ofrece cobertura a todos los mexicanos que no están protegidos por ningún otro sistema de seguro público. Las cuotas están subvencionadas y los más pobres están exentos. Las familias no afiliadas para el año 2010, sin embargo, seguirán recibiendo atención médica a través de prestadores de servicios públicos, y tendrán que pagar las cuotas de usuario en el punto de prestación de servicios. Este año, se pretende ampliar la cobertura a más de 49 millones de mexicanos. Para tal finalidad el Gobierno aseguró que en los últimos tres años el presupuesto del Seguro Popular se ha triplicado, pasando de 18 mil millones de pesos (unos 1,56 millones de dólares) en 2006 a 52 mil millones de pesos (unos 4,5 miles de millones de dólares) en el

²⁷ Servicio Nacional de Empleo: "Resumen de los Servicios de Vinculación, del Programa de Apoyo al Empleo, de Microrregiones y las acciones de Atención Emergente"

²⁸ J. Frenk, O. Gómez-Dantés and F. M. Knaul, "The democratization of health in Mexico: financial innovations for universal coverage," Bulletin of the World Health Organization, 2009.



piso de protección social



año 2010.²⁹ En principios de 2011, 44 millones de personas se encontraban vinculadas al programa, mientras el objetivo de largo plazo es que se afilien 51 millones de mexicanos.³⁰

4. Prestación por Desempleo en el Distrito Federal

Además de los programas sociales que forman parte de la política del gobierno federal de desarrollo social, hay algunos programas creados y administrados a nivel de distrito. Entre ellos cabe mencionar el Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal,³¹ como el primer programa local de prestaciones por desempleo de México.³² El programa es de carácter no contributivo, financiado por los impuestos, y puesto en marcha en 2007. En 2010 el Distrito Federal cuenta con una población económicamente activa de 4,2 millones de personas, que requieren un promedio de 120.000 empleos al año para absorber la demanda de los que entran en la fuerza de trabajo. Los beneficiarios de este programa reciben una prestación equivalente a 30 días de salario mínimo por mes durante seis meses. Los criterios de elegibilidad son: personas mayores de 18 años, que hayan perdido su trabajo por razones ajenas a su voluntad personal después de haber sido empleados durante al menos seis meses continuos, no reciben otros beneficios, y que están en búsqueda activa de empleo, aceptan entrevistas de trabajo y siguen cursos de formación que se ajustan a su perfil. Desde su creación hasta 2011, el programa ha otorgado prestaciones de 156.543 seguro desempleo y brindado más de un millón de acciones de asesoramiento, apoyo y trabajo de vinculación a los solicitantes. Su costo anual (2010-2011) ha sido de alrededor de 500 millones de pesos (42 millones de dólares).

5. Buena Gobernanza

Para garantizar una planificación y ejecución eficaz y exitosa de políticas y programas, el gobierno puso en marcha, en el año 2000, un proceso para combatir la pobreza de manera más eficiente. Asimismo, el gobierno adoptó y desarrolló una política social nacional que incluía los instrumentos jurídicos e institucionales necesarios para ello.³³ La estrategia Vivir Mejor, iniciada en el 2008, se basa en el Programa Nacional para el Desarrollo Social 2009-2012 y el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. Este es complementario al sistema contributivo de seguridad social.

5.1 El Marco Jurídico

La protección social en México se remonta a la Constitución de 1917, que sentó las bases de los derechos sociales. Como parte del proceso del 2000, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social, en 2004. Esta ley establece los fundamentos de la política social nacional, e incluye el presupuesto, los procedimientos de evaluación y las condiciones que aseguran la rendición de cuentas y la transparencia a través de auditorías, informes trimestrales de presupuesto y la

²⁹ Seguro Popular: <http://www.seguro-popular.gob.mx>

³⁰ R. Rodríguez: "Ssa: Difícil lograr cobertura universal en 2011", en El Universal (México), 16 de febrero de 2011.

³¹ Para el Programa Seguro de Desempleo del Distrito Federal véase:

http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/como_obtener_tu_seguro_de_desempleo_programa.

³² Importante mencionar que desde el 2009 existe la posibilidad de que un trabajador desempleado pueda retirar parte de los ahorros individuales en la cuenta para el retiro. El valor que puede ser retirado de la cuenta depende del tiempo de afiliación y contribución. Esta retirada solamente puede ser hecha una vez a cada cinco años. El trabajador puede reintegrar el monto cuando recupere empleo, recuperando las semanas de cotización correspondientes y evitando la reducción del valor de la pensión futura. Ver: <http://www.imss.gob.mx/derechohabientes/derechos/decretos/index.htm>.

³³ Gracia Lopez, Blanca Lila. Mexico: A Social Protection Floor, Sharing Innovative Experiences, Vol. 18, UNPD/ILO, 2011, pág. 295.



piso de protección social



publicación de la información en conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Existen también otras leyes que regulan programas específicos como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Todos los programas deben definir sus reglas de operación e informar al público a través del Diario Oficial de la Federación y sus respectivos sitios Web.

Es interesante notar que este marco jurídico también incluye un "escudo electoral" que protege la oferta de los servicios de protección social y su implementación. Este mecanismo tiene por objetivo evitar la manipulación política de los programas sociales, particularmente durante campañas electorales. Con este fin, se brinda capacitación al personal y a los beneficiarios y se sensibiliza particularmente a la población mediante campañas de información sobre el posible mal uso de programas. SEDESOL regula además las respectivas campañas publicitarias.

5.2 El Presupuesto

El presupuesto de la protección social se aprueba anualmente en conformidad con la Ley General de Desarrollo Social del 2004, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y se financia principalmente con los impuestos y los ingresos de la venta de bienes y servicios públicos.³⁴ Cada año, el presupuesto para el gasto social aumenta por lo menos en la misma proporción que el crecimiento del PIB. En 2010, el gobierno federal destinó el 60 por ciento al desarrollo social (educación, salud, bienestar social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, abastecimiento de agua y alcantarillado, asistencia social); el 30 por ciento al desarrollo económico; y el 10 por ciento a otros gastos públicos.

5.3 Seguimiento y Evaluación

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se creó para evaluar los programas de política social y proponer reajustes eventuales. Sus observaciones y recomendaciones son enviadas a la Cámara de Representantes y se publican.

El éxito del programa Oportunidades se debe en gran parte a la documentación de estas evaluaciones. Desde el inicio del programa se planificó un riguroso proceso de evaluación continua para cuantificar su impacto. Como establecido en las reglas de operación, la evaluación de impacto de Oportunidades se asignó a instituciones académicas y de investigación de alcance nacional e internacional.

La credibilidad de las evaluaciones ayuda a fortalecer la legitimidad y expansión del programa, así como la movilización de apoyo nacional e internacional y la obtención de préstamos de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo.³⁵ Desde su primera evaluación en 2001, Oportunidades se ha ampliado y su cobertura pasó de aproximadamente 300.000 familias en 1997 a 5,8 millones de familias en 2010.³⁶ Aunque Oportunidades se concibió originalmente en 1997 para ayudar a los pobres de las zonas rurales, el programa se extendió a las zonas urbanas tras la evaluación de desempeño realizada por el IFPRI en 2001. También se extendieron los subsidios educativos a estudiantes de escuela secundaria a través del programa Jóvenes con Oportunidades. Otros aspectos incluyen el establecimiento de mecanismos para la detección y el ajuste de errores

³⁴ Oportunidades: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/inicio>.

³⁵ World Bank, Shanghai Poverty Conference Case Study Summary, May 2004.

³⁶ B.L. Gracia Lopez "Mexico: A Social Protection Floor, Sharing Innovative Experiences, Vol. 18, UNPD/ILO, 2011



piso de protección social



de inclusión en la selección de las familias beneficiarias y la evolución de los talleres comunitarios de educación para la salud. Asimismo ha habido una mejora en los complementos alimenticios y la selección de zonas con las familias más necesitadas.

5.4 Coordinación

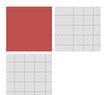
El carácter integral de la estrategia Vivir Mejor requiere una colaboración eficaz entre las secretarías e instituciones encargadas de educación, salud, hacienda y seguridad social. A estos fines, varias entidades fueron creadas para velar por la armonía entre el poder ejecutivo, el poder legislativo, la sociedad civil y el sector privado. Por ejemplo, el Gabinete Social, encabezado por el Presidente de la República, analiza, discute y evalúa las medidas de los programas del sector social; la Comisión intersecretarial de Desarrollo Social, compuesta por 14 instituciones sociales presididas por SEDESOL, orienta el desarrollo de la política social; el Comité Nacional de Desarrollo Social, integrado por representantes federales, estatales y municipales, así como representantes de la Cámara de Diputados y Senadores, y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, presidido por SEDESOL, incluye además instituciones académicas, empresas y la sociedad civil.

6. El Impacto de los Programas Sociales

El Gobierno mexicano comenzó su lucha contra la pobreza a finales de los años 70 mediante el establecimiento de los primeros programas sociales. En 1982 y después en 1995, el país fue golpeado por crisis económicas que tuvieron un impacto en la pobreza y la desigualdad. Las líneas de pobreza del gráfico 1 siguen estas tendencias, indicando un punto máximo alcanzado en 1996. A raíz de esto, el gobierno decidió reforzar y ampliar su sistema de protección social para combatir la pobreza de manera más eficaz y lograr garantizar niveles mínimos de bienestar para todos. En 1997, el gobierno inauguró el programa PROGRESA, que más tarde se convirtió en Oportunidades. En 2000 se inició el proceso de institucionalización y de coordinación de los anteriores programas fragmentados, el cual resultó en la adopción de la estrategia Vivir Mejor, en 2008. El gráfico 1 indica una disminución de la pobreza entre 1996 y 2008. Según las cifras del CONEVAL³⁷, aproximadamente 13,4 millones de personas salieron de la pobreza y 15,1 millones de personas salieron de la pobreza alimentaria durante ese período.

Asimismo, las crisis de 2008 y 2009 provocaron un aumento de la pobreza y una disminución del crecimiento del PIB. Sin embargo, según estimaciones del CONEVAL, la población que vive en condiciones de pobreza alimentaria o en extrema pobreza habría aumentado en 2,6 millones de personas sin las transferencias del gobierno federal, esto es 22,2 millones.

Gráfico 1. Evolución de la carencia de ingresos, 1992-2008 (porcentaje de personas)³⁸

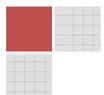


piso de protección social



Según SEDESOL: “CONEVAL indica que de no existir programas como Oportunidades, el número de pobres extremos en el país hubiera aumentado en 2,8 millones de personas entre 2006 y 2008, dado que estos programas, a la vez que atacan las causas estructurales de la pobreza, protegen a los hogares ante shocks en el ingreso”.³⁹ Resultados de las evaluaciones muestran que Oportunidades logró obtener resultados positivos en términos de educación, salud y nutrición (ver el cuadro siguiente). Basada en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), SEDESOL estima que el 9,6 por ciento de la población se habría visto afectada por la carencia alimentaria sin Oportunidades, esto es 21,3 millones de personas.

³⁹ Gustavo Merino, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación, citado en: B.L. Gracia Lopez “Mexico: A Social Protection Floor, Sharing Innovative Experiences, Vol. 18, UNPD/LO, 2011.



piso de protección social



Cuadro 1. Impactos de Oportunidades en la educación, la salud y la nutrición

Impacto en la educación		
	Áreas rurales	Áreas urbanas
Adolescentes beneficiarios que terminaron la educación secundaria	23% más que aquellos no inscritos en el programa	
Niños de 12 años inscritos en la escuela secundaria	42% más	
Niños de 14 años inscritos en la escuela secundaria	30% más	
Deserción escolar de adolescentes entre 16 y 19 años de edad	23% menos	
Adolescentes entre 15 y 18 años de edad que recibieron beneficios de Oportunidades durante cinco años y medio en promedio	Finalizaron un año más que los no beneficiarios	
Impacto en la salud y la nutrición		
	Zonas rurales	Zonas urbanas
Familias beneficiarias de revisiones médicas preventivas	35% más	20% más
Consumo total de las familias	22% más	16% más
Niños beneficiarios entre 0 y 2 años de edad		Aumento de estatura de 1,42 cm en comparación con los no beneficiarios
Mortalidad materna	11% menos	
Mortalidad infantil	2% menos	
Días de enfermedad de los niños entre 0 y 5 años de edad (por familia)	20% menos (equivalente a 2 días por año)	
Días de enfermedad de los niños entre 16 y 19 años de edad (por familia)	11% menos (equivalente a 6 días por año)	

Fuente: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/external_evaluation_results Gracia Lopez, Blanca Lila. México: *A Social Protection Floor, Sharing Innovative Experiences*, Vol. 18, UNPD/ILO, 2011, pág. 308.

7. Retos y perspectivas para el futuro

La estrategia integral Vivir Mejor es un paso importante hacia la garantía de niveles mínimos de bienestar para todos los ciudadanos mexicanos. El concepto de Piso de Protección Social, refrendado por la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (2011) y apoyado por los países miembros latinoamericanos del G20 en la Declaración de Brasilia (de mayo de 2011), tiene un relevante rol para las políticas de protección social de México. Un reto es seguir con los esfuerzos para ampliar de los programas sociales (cobertura geográfica, nivel y alcance de los beneficios, criterios de elegibilidad y riesgos), entre los que están Seguro Popular y Vivir Mejor, en la búsqueda de la universalidad de cobertura en la dimensión “horizontal”. Otros avances esperados consisten en seguir fortaleciendo al mismo tiempo el marco institucional, la coordinación vinculando aún más los programas sociales con las políticas de empleo y los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas mencionados. Enfrentar a estos desafíos es una condición para el desarrollo adicional del Piso de Protección Social que cubra a todos los mexicanos.

Como la crisis económica claramente demostró, varios riesgos y choques externos siguen como amenaza a los progresos registrados en la reducción de los niveles de pobreza y vulnerabilidad en años recientes. Por esto, la crisis también evidenció el papel positivo y concreto que juega la protección social en salvaguardar en tiempos de crisis los avances obtenidos. Esto demuestra que,



piso de protección social



para lograr un crecimiento económico equitativo y un desarrollo social sostenido, es imprescindible colocar el conjunto de políticas de protección social en un lugar central en la estrategia de desarrollo nacional. México está construyendo un Piso de Protección Social que responde a las necesidades nacionales y protege los derechos básicos de los ciudadanos, dando fruto tanto en tiempos de crisis como en tiempos de estabilidad. El Piso de Protección Social es crucial para un crecimiento económico equitativo y desarrollo social sostenido en México.

Bibliografía:

- Barber, S.L. , Gertler, P.J. 2008. «Empowering Women: How Mexico’s Conditional Cash Transfer Program Raised Prenatal Care Quality and Birth Weight», University of California Berkeley.
- Behrman, J., Sengupta, P., Todd, P. 2002. «Progressing through PROGRESA: an impact assessment of a school subsidy experiment in Mexico», University of Pennsylvania.
- CEEP. 2010. «La calidad del empleo en México: la crisis laboral y sus implicaciones», Nota 29/2010.
- Frenk, J., Gómez-Dantés, O., Knaul, F.M. 2009. «The democratization of health in Mexico: Financial innovations for universal coverage», Boletín de la Organización Mundial de la Salud.
- Gertler, P. 2000. “Final report. The impact of PROGRESA on health”, International Food Policy Research Institute.
- Gobierno Federal, Secretaría de Desarrollo Social. 2010. «Oportunidades, a program of results».
- Gracia Lopez, B.L. 2011. «Mexico: A Social Protection Floor, Sharing Innovative Experiences», Vol. 18, UNPD/ILO. Banco Mundial, Resumen de estudio de caso de la Conferencia sobre Pobreza de Shanghai, mayo de 2004.
- Hanlon, J., Barrientos, A., Hulme, D. 2010. «Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South», Kumarian Press.
- Hernandez, A. 2010. «Estancado, gasto contra la pobreza», La Razón, 22 de noviembre de 2010.
- Holmes, R.; Slater, R. 2007. «Conditional Cash Transfers: What Implications for Equality and Social Cohesion? The experience of Oportunidades in Mexico», A case study in the EUROsociAL case studies publication series.
- ILO. 2010. «World Social Security Report», Geneva: ILO.
- OECD. 2009. «Pensions at a Glance».
- Rodríguez, R. 2011. «Ssa: difícil lograr cobertura universal en 2011», El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/745522.html>, 16 de febrero de 2011.
- Rubio, G.M.; Garfias, F. 2010. «Análisis comparativo de los programas para adultos mayores en México», NN UU 2010.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2010. “Rules of Operation of Temporary Employment Programme”.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2010. «Rules of Operation of 70 and Over programme», 31 de diciembre de 2010.
- Servicio Nacional de Empleo. 2010. «Resumen de los Servicios de Vinculación, del Programa de Apoyo al Empleo, de Microrregiones y las acciones de Atención Emergente».
- Warman Diamant, J. 2010. «Diálogos sobre mejores prácticas en pobreza y política social en América Latina y el Caribe», 14 de junio de 2010.

Sitios web:



piso de protección social



- SEDESOL: <http://www.sedesol.gob.mx>.
- Oportunidades: <http://www.oportunidades.gob.mx>
- CONEVAL: www.coneval.gob.mx

- IMSS: Decreto Relativo al Retiro de Recursos por Desempleo:
<http://www.imss.gob.mx/derechohabientes/derechos/decretos/index.htm>
- México: Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA): <http://www.oit.org.pe/2/?p=93>.
- Seguro Popular: <http://www.seguro-popular.gob.mx>
- Programa Seguro de Desempleo del Distrito Federal:
http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/como_obtener_tu_seguro_de_desempleo_programa
- 70 y Más: <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/249839.programa-70-y-mas-aumentara-su-padron.html> y
<http://www.contactodigital.com/noticias/secciones/interes/21236-el-programa-70-y-mas-beneficia-a-mas-de-2-millones-de-adultos-en-todo-el-pais-sedesol-.html>
- SEDESOL: Más sobre el programa (PET):
http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Mas_informacion_del_Program

