



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República



Cuaderno de Investigación

Reformas recientes al sistema de seguridad social en México

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Cuaderno no. 4 - diciembre de 2013

Dirección General de Análisis Legislativo

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República
LXII Legislatura



Resumen

Este documento describe algunos elementos del contexto y situación actual del sistema de seguridad social en México. Para una aproximación a la amplia gama de factores relacionados con este tema, se ofrece en primera instancia, una explicación breve del mercado de trabajo y de su relación con las pensiones. En segundo lugar, se presenta una descripción del sistema de seguridad social. Finalmente, y desde una visión prospectiva, se analizan las implicaciones de la aprobación de la ley para la pensión universal en el sistema de seguridad social mexicano.

Introducción

En el mes de octubre de 2013, dos eventos marcaron la agenda de las políticas de protección social en México: 1) la aprobación de la reforma constitucional para proteger los derechos de los adultos mayores y; 2) la aprobación de la ley para la pensión universal y el seguro de desempleo. Ambos eventos tienen serias implicaciones para la evolución del techo de protección social en México, pues se perfecciona desde la Constitución el diseño de un nuevo pacto social. Así, el reconocimiento de una pensión universal y de un seguro de desempleo significa un cambio en la concepción de las obligaciones del Estado frente a la sociedad, pues la arquitectura jurídica de protección social mexicana se originó en la época posterior a la segunda guerra mundial. En aquellos tiempos, la urgente necesidad era brindar protección contra diversos riesgos a los trabajadores formales, quienes adquirieron derechos y seguros por virtud de ser empleados asalariados.

De esta forma, México suscribió acuerdos internacionales en los que se recomendaba a los países establecer legislaciones de seguridad social para trabajadores contra riesgos de muerte, enfermedad, riesgos en el trabajo, invalidez y pobreza en la vejez. Por ello, el diseño de la seguridad social de México proviene de una visión de “derechohabencia” exclusivamente dirigida a los trabajadores formales. Sin embargo, esta visión ha cambiado en los últimos años. El sistema de derechos laborales o de derechohabiente asalariado no se diseñó para convivir con la flexibilización laboral, con la informalidad económica, con la movilidad internacional del trabajo, con la firme incorporación de la mujer en el trabajo, con nuevas modalidades de contratación y pago y, por supuesto, con una mayor esperanza de vida de la población. De ahí la necesidad de evolucionar la protección social a otro esquema. Así, la reforma constitucional en materia de pensión universal es una contribución para comenzar la transformación de nuestro sistema público de protección social.

(...)

En virtud de lo anterior, este documento describe algunos elementos del contexto y situación actual del sistema de seguridad social en México. Para una aproximación a la amplia gama de factores relacionados con este tema, se ofrece en primera instancia, una explicación breve del mercado de trabajo y de su relación con las pensiones. En segundo lugar, se presenta una descripción del sistema de seguridad social. Finalmente, y desde una visión prospectiva, se analizan las implicaciones de la aprobación de la ley para la pensión universal en el sistema de seguridad social mexicano.

Análisis del mercado de trabajo y su relación con las pensiones

En los últimos años a nivel internacional se ha venido discutiendo la necesidad de llevar a cabo la flexibilización del mercado laboral con el objetivo de reducir el alto desempleo, fomentar la competitividad del aparato productivo, tener un mejor uso del capital humano y dinamizar las economías. Estas son algunas de las principales causas que explican la reforma laboral que se implementó en México en noviembre de 2012. Según Claus Offe, el funcionamiento del mercado laboral es similar al mercado de productos. De acuerdo con este planteamiento, los desajustes que hay en los mercados laborales, provocados por un exceso en la oferta de trabajo, se estarían corrigiendo al intervenir la ley de la oferta y la demanda. Bajo este principio, los mercados de trabajo se arreglarían (tenderían al equilibrio) en cuanto se produzca la baja o el alza en los salarios (que sería un factor similar al precio de los productos en el mercado tradicional). Si hay un exceso de oferta de trabajo los salarios bajarían y viceversa.¹

Si en el mercado de bienes se presenta un exceso de producción de una determinada mercancía, los precios descienden y se desmotiva que se continúe produciendo dicho excedente en el futuro. Lo mismo sucede a la inversa. Si los precios suben como resultado de una mayor demanda en una mercancía, entonces se motiva una mayor producción de dicho bien, al punto en que los precios regresen y se ubiquen en un nivel similar al que tenían antes de que se produjera el incremento en la demanda. En tales condiciones, el mercado corrige el desajuste temporal provocado por variaciones en los niveles de producción, utilizando el mecanismo de los precios. Sin embargo, los mercados laborales no responden de la misma manera que el mercado de productos. Cuando las instituciones de educación universitaria están arrojando un número mayor de egresados, en todas o en algunas disciplinas profesionales que no corresponden al número de puestos laborales ofertados por los empleadores, hay un excedente de mano de obra calificada que no necesita el mercado.²

1 Claus Offe, "The political economic of the labour market", en Claus Offe, *Disorganized Capitalism, Contemporary Transformation of Work and Politics*, Cambridge, Inglaterra, 1985.

2 Idem.

De esta manera, el desempleo persistente vendría a convertirse en un mecanismo propio del mercado que sirve para corregir sus fallas. Así, se justifica la existencia del desempleo, pues éste contribuiría a que las leyes de mercado pudieran entrar en acción dentro de los mercados laborales. Sin embargo, al ser permanente el desempleo, las fallas de los mercados laborales son sistemáticas, y en ese sentido existe un constante desequilibrio que no eliminan las leyes de la oferta y la demanda. La respuesta neoclásica es que estas contradicciones únicamente pueden ser suavizadas por la flexibilización y la desregulación laboral, medidas dirigidas a hacer compatible el funcionamiento del mercado de trabajo con las necesidades de rentabilidad del capital. Por lo anterior, la flexibilidad tiende a tomar un papel central en las propuestas de reforma laboral. Así, la distribución del trabajo dentro de una empresa y el contenido de los puestos de trabajo se ajustarán de acuerdo a las necesidades variables del mercado. La flexibilidad representa una estrategia que permite asegurar que la cantidad de entrada de trabajo está en función de las necesidades de la demanda. En la perspectiva de Siglinde Hassler, en México actualmente se presenta un escenario en el que las organizaciones patronales esperan que la reforma laboral conlleve una amplia flexibilización de las relaciones laborales.³

De acuerdo con Hassler, la función reguladora del Estado le permite introducir o remover iniciativas que flexibilicen el mercado laboral, ya sea en épocas de alta demanda de trabajo o en periodos de incremento en el desempleo. Por ejemplo, en periodos de bonanza del mercado de trabajo, las iniciativas del Estado se dirigen a apoyar a aquellos segmentos de población que se habían mantenido marginados del mercado laboral. A la inversa, durante los periodos de alto desempleo, el Estado establece políticas sobre la oferta de trabajo. Las medidas que toma el Estado para afrontar estas circunstancias consisten en promover el retiro prematuro, estímulos a la contratación a tiempo parcial, reducción de la jornada laboral, autoempleo y pago del trabajo por hora. El Estado tiene medios institucionales (reformas laborales) que permiten regular la oferta de trabajo, ya sea a través de la imposición de controles a la entrada de gente joven al mercado de trabajo, o impulsando leyes de rechazo al trabajo infantil y de aumentos en los límites de edad para dejar la escuela.⁴

Actualmente, el Estado mexicano atraviesa por un dilema particularmente difícil, pues se encuentra en medio de las presiones que ejercen fuerzas que se oponen al papel regulador del Estado y pugnan por una función flexibilizadora de las relaciones laborales.

³ Siglinde Hassler, "Política, sindicatos, derecho laboral: Introducción a su evolución en México", en *Problemas de sindicación en México, estudios de tres campos de problemas*, Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, Ginebra, Suiza, 2006.

⁴ *Idem.*

Dichas presiones se han expresado en una reforma laboral que busca adaptar las regulaciones existentes a las necesidades de flexibilidad laboral que tienen las empresas para competir en los mercados globales.⁵ Por lo anterior, el 30 de Noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de la Reforma Laboral, cuyos elementos principales son:

1. Principios Generales. La Ley Federal del Trabajo (LFT) ahora contempla como principios generales los siguientes:

a. el trabajo digno o decente, que se refiere a la no discriminación del trabajador por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, migratoria, de salud, religión, preferencia sexual o estado civil; incluyendo también la libertad de asociación, el derecho a huelga y la libertad de contratación colectiva;

b. la equidad entre hombres y mujeres, con acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales;

c. la promoción de la certificación de competitividad laboral, la productividad, la calidad y el medio ambiente de trabajo;

d. la prohibición de hostigamiento y acoso en el trabajo, particularmente castigando el ejercicio abusivo del poder; y

e. la regulación del régimen de subcontratación (también conocido como “outsourcing”), en que un contratista o tercero ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores a favor de un contratante quién fija las tareas al contratista y supervisa su desarrollo y ejecución.

2. Relaciones Individuales de Trabajo. En el capítulo de las relaciones individuales de trabajo destacan, entre otras:

a. la prohibición de contratación a menores de 14 años, con penas privativas de la libertad para quien los contrate, de prisión entre 1 y 4 años y multas que van entre 250 y 5,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

⁵ El papel del Estado en esta coyuntura no sólo tiene que ver con la regulación de los mercados de trabajo, sino también con la construcción de redes de seguridad social, como se verá más adelante en las políticas de pensión universal y seguro de desempleo.

- b. la obligación de establecer en el contrato individual de trabajo la modalidad de contrato que se celebra (para obra o tiempo determinado, por tiempo indeterminado, por temporada, de capacitación inicial, si es por un período de prueba o por unidad de tiempo (por hora);
- c. el establecimiento de requisitos para los trabajadores mexicanos que prestarán servicios fuera del territorio nacional, pero que son contratados en México; y
- d. los requisitos para los trabajadores mexicanos reclutados en México que prestarán servicios fuera del territorio nacional, a través de mecanismos acordados por el gobierno de México con un gobierno extranjero.

3. Duración de las Relaciones de Trabajo. Se mantiene, sin cambios, la contratación para obra o tiempo determinado y por tiempo indeterminado, y además:

a. se incluye como nueva modalidad de contratación dentro del contrato por tiempo indeterminado o para obra y tiempo determinado mayor a 180 días (6 meses), el “Período de Prueba”, que es improrrogable y por una sola ocasión por el término de 30 días, mismo que se puede extender por 180 días (6 meses) sólo para trabajadores en puestos de dirección, gerenciales o con funciones de dirección o administración de carácter general (mejor conocidos como empleados de confianza) y para quienes desempeñen labores técnicas o profesionales especializadas.

b. se incluye también como nueva modalidad de contratación, la denominada de “Capacitación Inicial”, también improrrogable y por una sola ocasión, para que el trabajador adquiera los conocimientos y habilidades necesarios para la actividad que desarrollará, cuya vigencia será de hasta 3 meses y de hasta 6 meses sólo para trabajadores en puestos de dirección, gerenciales o con funciones de dirección o administración de carácter general y para quienes desempeñen labores técnicas o profesionales especializadas.

c. se incluye como otra nueva modalidad de contratación dentro del contrato por tiempo indeterminado, las labores discontinuas de temporada, que son aquellas que no exigen la prestación del servicio toda la semana, el mes o el año.

4. Suspensión de las Relaciones de Trabajo. Se agrega la suspensión de las relaciones de trabajo en caso de contingencia sanitaria, en la que los patrones deberán cubrir, por el período máximo de un mes, un salario mínimo diario por el tiempo de duración de la contingencia.

5. Rescisión de las Relaciones de Trabajo. Se establece lo siguiente:

a. la nueva causal de rescisión sin responsabilidad para el patrón o para el trabajador, en su caso, por hostigamiento y/o acoso sexual;

b. el aviso de rescisión de contrato por escrito ahora podrá entregarse personalmente al trabajador o comunicarlo a la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de rescisión, para que la autoridad notifique la rescisión, pero el patrón deberá cerciorarse de que fue notificado el trabajador, ya que de lo contrario no correrá el término de prescripción para que el trabajador presente su demanda por despido injustificado.

c. si el patrón no prueba la causal de rescisión, en caso de juicio, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran los salarios caídos que correspondan a la fecha en que se realice el pago (salarios que deje de percibir durante el tiempo de duración del juicio) por un período máximo de 12 meses, pero si continúa el juicio, se deberán cubrir al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de 15 meses de salario, a razón de 2% mensual, capitalizable al momento del pago y si el trabajador fallece, en ese momento dejan de computarse los salarios caídos.

6. Condiciones de Trabajo. Se establece la posibilidad de que los trabajadores desempeñen labores conexas o complementarias a su labor principal, con el pago de salario que corresponda por ello.

7. Salario. Se establece la posibilidad del pago de salario por unidad de tiempo, es decir por hora, siempre y cuando así se señale en el contrato y no se exceda de la jornada máxima legal.

En este caso, el pago no podrá ser inferior al que corresponda a una jornada diaria.

8. Participación de Utilidades. Se señala que los trabajadores del establecimiento de una empresa, forman parte de ella para efectos de la participación en las utilidades.

9. Obligaciones de los Patrones. Dentro de este capítulo se establecen las siguientes obligaciones patronales: (a) contar con instalaciones adecuadas para personas con discapacidad, cuando la empresa tenga más de 50 trabajadores; (b) contar con medicamentos y materiales de curación para prestar primeros auxilios a trabajadores accidentados; (c) difundir información sobre riesgos y peligros a los que están expuestos los trabajadores en su trabajo; (d) hacer los descuentos y pagos de pensiones alimenticias; (e) otorgar permiso de 5 días a los

hombres por nacimiento de sus hijos o por la adopción de un infante; (f) no discriminar a sus trabajadores; (g) prohibición de exigir certificados de no embarazo a sus trabajadoras, despedirlas o forzarlas a renunciar por estar embarazadas, por cambio de estado civil o por tener a su cuidado hijos menores.

10. Productividad, Formación y Capacitación de los Trabajadores. En este capítulo destacan: (a) La obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores, y de éstos a recibir, la capacitación y adiestramiento en el trabajo, la cual debe ser dentro de la jornada de trabajo, con excepción de la que consista en iniciar, continuar o terminar ciclos escolares de nivel básico, medio y superior. (b) La obligación de las empresas que tengan más de 50 trabajadores de constituir la Comisión Mixta de Capacitación, Adiestramiento y Productividad, la que deberá tener el mismo número de representantes de los patrones y de los trabajadores; y (c) La obligación de los patrones de implementar sistemas para poder determinar la forma y monto de los incentivos, bonos o comisiones para los trabajadores que contribuyan a elevar la productividad.

11. Derechos de Preferencia. Se establece un capítulo sobre derechos de preferencia, que establece la obligación de los patrones de preferir a los trabajadores mexicanos de quienes no lo sean, a los que tengan mayor antigüedad, a los que tengan a su cargo una familia, siendo el único ingreso económico, a los que hayan terminado la educación básica obligatoria, a los que estén mejor capacitados y a los que tengan mayor aptitud y conocimientos.

12. Trabajo de las Mujeres. Se establecen en este capítulo: (a) la posibilidad para las madres trabajadoras de transferir hasta 4 de las 6 semanas de descanso previas al parto para después del mismo, con la autorización previa del médico que las atienda y tomando en cuenta la opinión del patrón; (b) cuando adopten un infante las madres tendrán el derecho de disfrutar seis semanas de descanso con goce de sueldo a partir de la fecha en que reciban al infante; y (c) el período de lactancia será de un máximo de seis meses, con dos reposos de media hora por día y reduciendo su jornada una hora por día, previo acuerdo con el patrón.

13. Trabajo de los Menores. Se establece la obligación de que los menores cuenten con una autorización para trabajar y un certificado médico que acredite su aptitud para ello, regulándose también los horarios y tipos de trabajo que podrán o no realizar.

14. Trabajadores del Campo. Se regula el tipo de contrato que pueden tener los trabajadores del campo (ya sean permanentes, eventuales o estacionales), siempre y cuando trabajen en medio rural, teniendo los patrones la obligación de celebrar un contrato por escrito.

15. Trabajo a Domicilio. Se incluye esta categoría, definiéndolo como aquél que se realiza a distancia utilizando tecnologías de la información y comunicación.
16. Trabajadores Domésticos. Se establece: (a) la obligación de los patrones de permitir a los trabajadores domésticos el derecho a un descanso diario nocturno mínimo de 9 horas continuas, además de un descanso mínimo diario de 3 horas entre las labores matutinas y vespertinas; y (b) el derecho a un descanso semanal de día y medio ininterrumpido, siendo preferentemente los sábados y domingos de cada semana.
17. Sindicatos, Federaciones y Confederaciones. Al respecto: (a) se regula el procedimiento para la elección de sus directivos; y (b) se establecen reglas para la rendición de cuentas de los directivos a sus agremiados.
18. Riesgos de Trabajo. En este capítulo destacan: (a) la imposición a los patrones de ser responsables de la seguridad e higiene y de la prevención de los riesgos de trabajo; (b) se incrementa la indemnización que harán los patrones a los beneficiarios del trabajador fallecido de 730 a 5,000 días de salario si el trabajador no se encontraba inscrito ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); y (c) el patrón podrá dar aviso por escrito o por medios electrónicos dentro de las 72 horas siguientes al accidente, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y al Inspector de trabajo.
19. Desarrollo de los Juicios Laborales. Se establece que para comparecer a juicio el representante o apoderado de las empresas deberá contar con facultades para asumir una solución conciliatoria que obligue a su representada.
20. Conflictos Individuales de Seguridad Social. Dentro del capítulo de los procedimientos especiales, se crea un nuevo capítulo denominado de los conflictos individuales de seguridad social, con el objeto de que los trabajadores, asegurados, pensionados o beneficiarios, puedan reclamar prestaciones en dinero o en especie, derivadas de la Ley del Seguro Social (IMSS) o de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) directamente a dichos institutos o directamente a las Administradoras del Fondo para el Retiro (AFORES) , o las que se deriven de los contratos colectivos de trabajo o contratos ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

De acuerdo con algunos especialistas, gran parte de la explicación de la insuficiencia en protección social en México radica en los cambios que ocurren en el mercado laboral. El mercado laboral experimenta, y no sólo en nuestro país, un aumento en el tipo de trabajo “atípico”: jornadas de trabajo que no son de tiempo completo, en el sector informal, contratos por tiempo determinado, entre otros factores; lo cual repercute en la imposibilidad de dar protección vía las instituciones existentes de seguridad social (a través de contribuciones tripartitas) y aumenta aún más el riesgo de necesitar protección social. La tendencia en los mercados laborales en el mundo es a observar mayor desempleo, en algunos casos de tipo permanente, donde los jóvenes entran a trabajar en condiciones de desventaja.⁶

Esta es una situación que evidentemente pone en riesgo la falta de protección a los individuos y a sus familias ya que, para combatir la exclusión social, el sistema de protección social debe ser financieramente sostenible. El reto es que las políticas de protección social consideren el mercado laboral que enfrentan las familias. Por lo anterior, Gabriel Martínez, Nelly Aguilera, y Martha Miranda sugieren que es necesario diseñar políticas laborales y de protección social que permitan un equilibrio entre la protección que necesitan los trabajadores y sus familias y la flexibilidad (y movilidad) laboral con la que se vive. En una situación ideal, se desearía que las condiciones del empleo de todos los trabajadores cumplieran con los criterios con los que la Organización Internacional del Trabajo denomina al “empleo decente”. Esto significa que el empleo permite tener acceso a un “piso mínimo” en cuanto a la calidad del empleo, el cual fomenta el desarrollo de las capacidades individuales, incrementa la productividad y promueve la cohesión social. De esta forma, para apoyar el diseño y la implementación de programas orientados a la población que aún está desprotegida es de interés examinar la actual conformación del sistema de seguridad social en México.⁷

Análisis del sistema de seguridad social en México

El propósito de las políticas de seguridad social es otorgar protección a las personas garantizándoles un nivel mínimo de bienestar sin distinción de su condición económica, social, o laboral. De esta forma, la seguridad social busca proteger a los individuos ante circunstancias previstas o imprevistas, permanentes o temporales que mermen su capacidad económica, en cuyo financiamiento pueden participar el Estado, los empleadores y los trabajadores. La seguridad social generalmente incluye cinco rubros básicos: 1) vejez, invalidez y muerte; 2) enfermedad y maternidad; 3) accidentes de trabajo; 4) desempleo; y 5) asignaciones familiares.⁸

6 Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Martha Miranda, “Seguridad social universal centrada en el ciudadano”, Bienestar y Política Social, vol. 9 núm. 1, 2013, pp. 3-22.

7 Idem.

8 Benjamín González Roaro, La seguridad social en el mundo, Siglo XXI Editores, México, 2003, p. 14.

La seguridad social en México tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. Aunque las instituciones de seguridad social en nuestro país incluyen a los servicios otorgados por las fuerzas armadas y empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), las instituciones principales son fundamentalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Los beneficios de todas estas organizaciones públicas están limitados a los trabajadores afiliados y sus familiares.

Asimismo y con la intención de proporcionar seguridad social a la población que no se encuentra cubierta por estas instituciones, en 2003 el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas a la Ley General de Salud (LGS) que dieron origen al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). Este sistema implica el financiamiento de un subsistema de salud denominado Seguro Popular (SP). Con el SP se trata de proveer servicios de salud a grupos que no son cubiertos por ninguna institución de seguridad social y protegerlos financieramente a partir del hecho de que el 52% del financiamiento en salud se hace directamente de sus bolsillos. Esta forma de pago afecta en mayor medida a los grupos de más bajos de ingresos y particularmente aquellos que no están cubiertos por el IMSS y el ISSSTE.⁹

De acuerdo con los artículos 4 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se garantiza el derecho a la salud y a la atención médica por parte de las instituciones de seguridad social. Por lo tanto, los instrumentos jurídicos e institucionales de dichas instituciones, entre los que se encuentran la Ley General de Salud y el Programa Nacional de Salud, son un referente de la seguridad social en México. Por ello, los objetivos y estrategias en torno a la seguridad social se recogen en el Plan Nacional de Desarrollo así como en los programas institucionales de la Secretaría de Salud, del IMSS y del ISSSTE.

La Ley General de Salud reglamenta el artículo 4 constitucional que garantiza el derecho a salud y establece las bases para la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en la materia. No existe una ley similar en relación a la seguridad social, pero se consideran para tal efecto las siguientes: Ley General de Salud, Ley del Seguro Social, Ley del ISSSTE, Ley del Infonavit, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

⁹ Felicia Marie Knaul, et. al. "El sistema de protección social en salud de México: efectos potenciales sobre la justicia financiera y los gastos catastróficos de los hogares", en: Felicia Marie Knaul y Gustavo Nigenda, *El caleidoscopio de la salud*, Funsalud, México, 2003. Documento disponible en: www.funsalud.org.mx/casesalud/caleidoscopio/librocaleido.htm (Consultado el 27 de julio de 2010).

También se consideran los reglamentos y estatutos orgánicos de las instituciones de seguridad social como el Estatuto Orgánico del ISSSTE, el Reglamento de la CONSAR, entre otros.

Por otra parte, en la estructura del presupuesto, existen tres ramos o entidades que recogen las funciones y los recursos de la seguridad social: el IMSS, el ISSSTE y el Ramo 19: “Aportaciones a la Seguridad Social”, que incluye las aportaciones a cargo del gobierno federal que se canalizan a los institutos de seguridad social para cumplir con sus obligaciones en esta materia. Además, el gasto público en seguridad social en clasificación funcional incluye:

- Las erogaciones presupuestarias destinadas a financiar las pensiones en curso de pago del IMSS.
- Transferencias del Gobierno Federal para atender a la población jubilada del ISSSTE.
- Las aportaciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que se canalizan a las AFORES, de trabajadores que laboran en el sector privado.
- Pago de las aportaciones estatutarias de los ramos de seguro del IMSS.

A continuación, se muestra la evolución de los principales indicadores en materia de pensiones, haciendo especial hincapié en los resultados logrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Pensiones

El gasto en pensiones del sector público ha crecido significativamente en la última década. El IMSS es la institución que más ha gastado en pensiones con respecto al monto erogado por el sector público en su conjunto, superando la cifra de 205 mil millones de pesos en el 2012. El periodo 2005-2012 ha sido el de mayor crecimiento financiero para todo el sistema de pensiones en México. Por su parte, en el año 2012, el ISSSTE fue la institución con el mayor peso del pago de pensiones con respecto a su gasto programable¹⁰ total, llegando a 45.5% (cuadro 1).

10 El gasto del IMSS en pensiones respecto a su gasto programable fue 45.1%. En tanto, en CFE fue de 6.7%; y en Pemex fue de 6.9%.

Cuadro 1
Gasto en pensiones del sector público
(Millones de pesos)

Concepto	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	142 622.0	177 100.3	201 571.0	232 069.1	254 207.0	289 124.5	339 552.4	388 316.9	429 237.4
RAMO 19^{1/}	16 693.2	21 679.5	23 610.3	25 577.5	26 284.6	28 563.1	43 249.8	55 002.9	59 335.8
IMSS^{2/}	66 202.9	85 382.0	96 805.8	109 533.1	124 604.5	142 301.8	164 256.9	184 038.8	205 901.8
ISSSTE^{3/}	31 677.6	40 964.6	46 492.2	52 933.5	63 476.0	76 230.1	92 419.2	102 529.0	112 915.0
PEMEX	17 447.2	14 314.3	17 524.2	24 516.8	17 930.9	20 301.0	24 786.9	28 930.6	30 922.2
CFE	4 709.2	7 056.8	8 285.1	9 710.6	11 115.4	13 829.4	14 839.6	17 815.6	20 162.6

1/ Comprende servicio médico a pensionistas y pensiones de trato especial del ISSSTE e ISSFAM; transferencias estatutarias del IMSS; pensiones civiles, militares y de gracia; compensaciones de carácter militar; y pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio.

2/ Incluye indemnizaciones, subsidios, ayudas y jubilaciones del IMSS. Asimismo, incorpora el pago de pensiones a pensionados de CFE y LFC. Para 2004, el monto corresponde al total de las prestaciones económicas, que comprende los conceptos de curso de pago, régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS, indemnizaciones globales, subsidios, ayudas y sumas aseguradas.

3/ Incluye pensiones y jubilaciones ordinarias, gastos de funeral, indemnizaciones globales, pensiones por riesgo de trabajo y subsidios y ayudas. Se excluyen las pensiones de trato especial a partir del año 2004.

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (Consultado, 10 de diciembre de 2013).

El número de pensiones y otras prestaciones económicas también ha crecido en las últimas décadas. En 1990, el total de personas pensionadas fue de 1 millón 378 mil; mientras que en 2012 incrementó a 3 millones 920 mil. Los subsidios han permanecido constantes a lo largo del periodo en cifras cercanas a los 5.5 millones de casos. Las indemnizaciones globales si han presentado un decrecimiento significativo pasando de 33 mil en 1990 a 15 mil en 2012 (cuadro 2).

Cuadro 2
Prestaciones económicas
(miles de caso)

Año	Pensiones ¹			Subsidios y ayudas ²			Indemnizaciones globales ²		
	Total	IMSS ¹	ISSSTE	Total	IMSS ¹	ISSSTE	Total	IMSS ¹	ISSSTE
1990	1,378	1,174	204	5,418.8	5,413.1	5.7	33.4	9.9	23.5
1995	1,804	1,522	282	4,588.0	4,580.2	7.8	20.8	11.5	9.3
2000	2,249	1,863	386	5,308.4	5,299.3	9.1	16.2	11.0	5.2
2005	2,852	2,305	547	4,294.6	4,283.9	10.7	13.1	8.7	4.4
2008	3,235	2,568	667	5,283.7	5,272.6	11.1	10.8	10.7	0.1
2009	3,407	2,677	730	5,412.5	5,399.8	12.7	11.7	11.7	0.0
2010	3,596	2,789	807	5,673.3	5,660.3	13.0	15.0	13.1	1.9
2011	3,757	2,915	842	5,916.3	5,901.8	14.5	16.2	15.8	0.4
2012	3,920	3,046	874	6,197.1	6,183.3	13.8	15.1	14.7	0.4

1/ Las cifras de pensiones corresponden a las emitidas, incluyen directas y derivadas, y están expresadas en miles de personas.

2/ Las cifras de subsidios, ayudas e indemnizaciones globales están expresadas en miles de casos.

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (Consultado, 10 de diciembre de 2013).

Como podemos observar en el cuadro 2, el IMSS conforma el régimen de pensiones y prestaciones económicas más importante en México, aunque existen otros sistemas como el ISSSTE y los planes ocupacionales que, de manera complementaria ofrecen diversas entidades públicas, como Pemex, CFE, los bancos de desarrollo, las fuerzas armadas; así como los administrados por los gobiernos estatales. Estos planes, que en su diseño presentan características diferentes en términos de los beneficios y los requisitos para tener derecho a una pensión, cubrieron en 2012 sólo a la mitad de la población económicamente activa (PEA). Por lo anterior, con las reformas recientes al sistema de pensiones se establecen nuevos mecanismos que permiten la incorporación de los trabajadores que no cuentan con el beneficio de un plan formal de pensiones a un esquema de ahorro para el retiro. Ahora las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afores) pueden abrir una cuenta individual a:

- Trabajadores afiliados al ISSSTE que, de manera voluntaria, quieran traspasar sus recursos del SAR a una Afore y también podrán hacer aportaciones adicionales.
- Trabajadores independientes que, pese a no estar inscritos en algún régimen de seguridad social, podrán voluntariamente efectuar aportaciones y así acumular recursos para su retiro.
- Trabajadores de dependencias y entidades públicas estatales y municipales, cuyo patrón decida confiar el fondo de previsión social a la administración de una Afore, con la posibilidad de que puedan realizar aportaciones complementarias y voluntarias.

En este contexto, las Afores prestan servicios de administración e inversión de fondos privados de pensiones y de dependencias públicas federales, estatales y municipales. En otro orden de ideas, de 1990 a 2010, el crecimiento de la población pensionada ha sido mayor que el aumento de la población derechohabiente. En el período analizado, el número de trabajadores en activo por pensionado ha disminuido tanto en el IMSS (de 8.3 en 1990 a 5.3 en 2010) como en el ISSSTE (de 9.3 en 1990 a 2.9 en 2010), mientras que el número de pensionados respecto a los trabajadores en activo ha crecido también en ambas instituciones en cifras superiores al 200% (Cuadro3).

Cuadro 3
Otros indicadores de seguridad social

Concepto	Gasto programable por derechohabiente (pesos corrientes)		Número de trabajadores en activo por pensionado		Pensionados respecto a cada 1000 trabajadores en activo		Número de veces de la cuantía mínima de las pensiones en relación al salario mínimo en el Distrito Federal	
	IMSS	ISSSTE	IMSS	ISSSTE	IMSS	ISSSTE	IMSS	ISSSTE
1990	360	483	8.3	9.3	109	107	0.7	1.2
1995	1,229	1,212	6.1	6.8	139	146	1.0	1.2
2000	2,851	3,923	6.8	5.3	122	187	1.0	1.2
2005	4,559	6,440	5.6	3.7	181	269	1.1	1.1
2010	2,610	7,640	5.3	2.9	190	341	1.2	1.0

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (Consultado, 10 de diciembre de 2013).

En el mismo sentido, en 1990, la seguridad social representaba 0.4% del gasto social pero, en 1994, aumentó a 12.9% como resultado de los recursos destinados a cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE. De acuerdo con cifras de Presidencia de la República, el déficit de esta institución fue superior a los 64 mil millones de pesos en 2010; en tanto, el número de personas pensionadas y jubiladas representaron casi 30% de la población cotizante.¹¹ Como resultado de todo lo anterior se ha generado un fuerte problema para el sistema de pensiones del IMSS y del ISSSTE. El gasto programable de estas instituciones ha crecido de forma importante en los últimos años; se estima que en el 2012 representó el 62% del gasto programable total, dentro del rubro del gasto en funciones de desarrollo social (cuadro 4).

Cuadro 4
Situación financiera del IMSS e ISSSTE
(Millones de pesos)

Año	IMSS			ISSSTE		
	Ingresos totales	Gasto programable	Ingresos propios	Ingresos totales	Gasto programable	Ingresos propios
1995	42,732.5	42,160.3	39,072.0	14,237.7	11,148.1	13,094.7
2000	141,480.4	132,584.9	85,598.2	45,568.3	39,226.3	36,602.9
2005	225,481.5	211,152.5	132,636.7	96,139.1	72,754.6	64,285.6
2010	352,103.3	339,748.0	192,692.6	176,505.2	146,476.7	55,758.3
2012	431,065.8	415,557.5	235,095.1	202,859.3	175,590.2	62,219.6

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (Consultado, 10 de diciembre de 2013).

¹¹ Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*. Disponible en: www.informe.gob.mx/anexo_estadistico (Consultado, 10 de diciembre de 2013).

La ley para la pensión universal en México y su impacto en el sistema de pensiones

Para continuar con la exploración de los programas de pensiones en México, se utiliza el marco de tres estratos de protección social diseñado por Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Martha Miranda.¹² Estos autores dividen el sistema de pensiones en tres estratos: 1) un estrato que otorga un piso mínimo de bienestar compuesto por programas garantizados por el gobierno federal; 2) un estrato que otorga beneficios para aquellas personas que contribuyan a la seguridad social obligatoria; y, 3) un estrato que acomoda el esfuerzo voluntario para incrementar los beneficios del primer y segundo estrato.

Programas de primer estrato: pensiones no contributivas

El primer estrato en pensiones se compone principalmente del programa denominado 65 y más, coordinado en México por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el cual comenzó en zonas rurales pobres y ha ido expandiéndose. Hacia 2011 el programa atendía a 2 millones 149 mil 024 adultos mayores,¹³ con un gasto de 12 mil 188 millones de pesos. Según Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Martha Miranda, este programa se ha venido estableciendo sobre una base ad hoc, sin una relación funcional con el sistema general. Además, a nivel estatal son al menos 13 las entidades federativas que ya han implementado programas sociales no contributivos para adultos mayores: el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco, Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Colima, Puebla, Chihuahua, Sonora, Querétaro, Quintana Roo y Nayarit. Estos programas estatales son variables en cuanto al tipo y monto de beneficios que otorgan y no están diseñados ni operan con relación al marco federal. En general, exigen una condición de residencia en el estado por un número de años que varía entre 3 (DF) y 20 (Veracruz) y no recibir algún otro beneficio por concepto de pensión.¹⁴

12 Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Martha Miranda, “Programas de pensiones, empleo y familia”, Bienestar y Política Social, vol. 9 núm. 1, 2013, pp. 23-43.

13 Mayor información está disponible en: www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/ Informes/ PresupuestoEjercido/Cuarto_Informe_Trimestral_2011.pdf/ (consultado el 10 de Diciembre de 2013).

14 Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Martha Miranda, “Programas de pensiones, empleo y familia”, Bienestar y Política Social, vol. 9 núm. 1, 2013, pp. 23-43.

Programas de segundo estrato: pensiones de la seguridad social

El segundo estrato es el más grande y antiguo en todos los sistemas nacionales de seguridad social en pensiones. Como se analizó previamente, este estrato se basa en contribuciones provenientes del trabajo y de contribuciones patronales. En México está constituido por los planes de la seguridad social: para trabajadores en general (el IMSS), para los del sector público (el ISSSTE federal y programas estatales), para los de Pemex (la única empresa que no afilia trabajadores al IMSS), y para las fuerzas armadas (el ISSFAM). La seguridad social de este estrato protege aproximadamente a la mitad de la población.

Al interior de este estrato, el IMSS agrupa a 70% de la población asegurada, el ISSSTE al 15%, los planes estatales al 10% y otros planes al 5%. Las instituciones de seguridad social operan programas de vejez o retiro, invalidez general y muerte. Como parte de ellos tienen pensiones mínimas o garantizadas. El seguro de invalidez ofrece protección contra los riesgos de invalidez y muerte del afiliado cotizante o del pensionado por invalidez. El trabajador debe estar imposibilitado para trabajar y el seguro ofrece una pensión que puede ser temporal o vitalicia. A raíz de la reforma de 1997, las pensiones de invalidez tienen tasas de reemplazo del orden de 40%. De igual forma, diversas reformas colocaron las pensiones de viudez en 90%. En cambio, las pensiones de orfandad permanecen a niveles bajos, pues son solo de 30% para un huérfano de los dos padres, y de 20% cuando hay dos o más hermanos.

No hay ningún mecanismo para dar un ingreso al resto de las personas con invalidez en el país, o a huérfanos cuyos padres no hayan sido cotizantes a la seguridad social, siendo este posiblemente el déficit social más crítico en todo el sistema. Aún entre quienes reciben beneficios hay situaciones difíciles. La protección a las viudas y mujeres en general se ve afectada en la medida en que las mujeres ancianas que viven solas corren más riesgo de pobreza que las parejas de edad avanzada. Por otro lado, las mujeres trabajan más de tiempo parcial y experimentan interrupciones más largas de su carrera debido al cuidado de hijos o familiares ancianos. Debido a que las mujeres tienden a vivir más que los hombres, cualquier nivel dado de ahorro para el retiro resulta en menor pensión anual para las mujeres, especialmente si las tablas de mortalidad específicas de género se utilizan para definir el nivel de la pensión mensual. Todos estos problemas están presentes en México.¹⁵

15 En Estados Unidos y en Chile, cuando una persona no tiene antigüedad o ahorro suficiente para acceder a una pensión mínima, el sistema suplementa el ingreso. En Canadá el sistema es un poco diferente ya que la pensión pública es un ingreso independiente de la pensión contributiva, que depende sólo de los años de residencia en el país. Es decir, en algunos países la pensión garantizada, la de primer estrato, se paga como un suplemento; en otros, hay un ingreso garantizado que es independiente de otro valor de pensión que se tenga. Sin embargo, tanto en Estados Unidos, como en Chile y Canadá existe un buen diseño del sistema de pensiones que permite una integración funcional de la pensión garantizada con el sistema general. En México se carece de ese tipo de integración, elemento crítico para cualquier solución que se desee adoptar para avanzar a un sistema universal de pensiones. Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Martha Miranda, "Programas de pensiones, empleo y familia", Bienestar y Política Social, vol. 9 núm. 1, 2013, pp. 23-43.

En cuanto al seguro de riesgos de trabajo, en México los trabajadores que cotizan a la seguridad social adquieren dentro del paquete de seguros que otorgan las instituciones un seguro para protegerlos contra accidentes y enfermedades a los que están expuestos en su lugar de trabajo.

Programas de tercer estrato: ahorro voluntario

El tercer estrato del sistema de pensiones está constituido por las aportaciones voluntarias a los planes de pensiones. No obstante, en México, el nivel de ahorro voluntario es bajo debido a la falta de capacidad de ahorro de gran parte de la población.

Para algunos especialistas en materia de pensiones, en México no existe una integración funcional de los tres estratos analizados, por lo que cualquier reforma que pretenda impulsar una medida universalista en pensiones tendrá que necesariamente considerar esta integración funcional.¹⁶ Al contrario de México, en otros países los beneficios por concepto de pensión se reciben vía el sistema de impuestos y bienestar, integrando los beneficios del primer y segundo estrato: los beneficios de las pensiones no contributivas se asignan según la situación del asegurado en el sistema contributivo. Esta integración de beneficios es común en Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay, por ejemplo.

Los sistemas de pensiones en Canadá (de reparto), Uruguay (mixto que combina beneficios de un sistema de reparto y uno de capitalización individual), Chile (sistema de capitalización individual) y Estados Unidos (de reparto con ingreso suplementario) proveen distintos modelos para proporcionar ingresos durante la vejez. En todos estos casos, se integra el elemento contributivo al no contributivo, es decir, las pensiones asistenciales se integran al régimen previsional de manera que si una persona mayor de edad no tuvo oportunidad de cotizar al sistema se le asigna el beneficio no contributivo.

Además, algunos países también consideran la posibilidad de tener un beneficio contributivo más uno no contributivo, dependiendo de los ingresos del individuo. Según la experiencia brindada por otros países, para alcanzar una integración entre el primer y segundo estrato en México, la legislación debe contemplar que si el individuo no obtiene una pensión mínima de segundo estrato, es elegible para recibir una pensión no contributiva del primer estrato. Veamos si ese supuesto se cumple con la ley para la pensión universal recientemente aprobada en México.

16 Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Martha Miranda, “Programas de pensiones, empleo y familia”, Bienestar y Política Social, vol. 9 núm. 1, 2013, pp. 23-43.

Sobre la ley para la pensión universal en México

En fechas recientes el Ejecutivo Federal presentó junto con la propuesta de la Reforma Hacendaria un paquete de reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como la creación de una pensión universal acompañada de un seguro de desempleo. La pensión universal busca otorgar a la población una cobertura básica asistencial que permita al ciudadano mexicano gozar de un nivel de bienestar mínimo en la etapa de jubilación, a pesar de que éste no haya participado en los esquemas contributivos de pensiones. En tanto, el seguro de desempleo permitiría al trabajador contar con un amortiguador del consumo en caso de perder su empleo.

Este conjunto de reformas buscan a su vez corregir las inequidades producidas por la arquitectura de la Ley del SAR de 1997, la anterior ley abrogada y homologar la pulverización de programas para adultos mayores promovidas por las entidades federativas. Inclusive, se vislumbra la posibilidad de alinearse con otros programas sociales de cobertura universal como el Seguro Popular con la idea de construir, en el largo plazo, un Sistema Integral de Seguridad Social.

La pensión universal otorgará a cada mexicano mayor de 65 años que no sea beneficiario de ninguna otra pensión la cantidad de 1,092 pesos de forma mensual, los cuales se actualizarán por inflación según el Índice de Precios del Consumidor cada año. El otorgamiento dependerá de que se cumplan requisitos de residencia, nivel de ingresos y edad. Para su financiamiento, el Ejecutivo federal ha diseñado un fideicomiso irrevocable a favor de todos los mexicanos a partir de que éstos cumplan 18 años y cuyo cálculo nacional será resultado del análisis efectuado por el Registro Nacional de Población y la información que resguarde el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Por su parte, los recursos serán gestionados por el Banco de México, institución encargada de buscar la mejor combinación de riesgo-rendimiento.

Entre las medidas de la ley de Pensión Universal, se presentan varios aspectos técnicos y jurídicos congruentes con las sugerencias de los especialistas en materia de pensiones.¹⁷ El primero es la progresión de la edad mínima para recibir el beneficio, la cual se ajustará periódicamente según las actualizaciones de la esperanza de vida que calcula el Consejo Nacional de Población (Conapo). En principio, estas actualizaciones trasladarían la edad de acceso al beneficio de los 65 años a los 70 años y posteriormente se revisaría la edad cada cinco años.

17 Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y Martha Miranda, “Programas de pensiones, empleo y familia”, Bienestar y Política Social, vol. 9 núm. 1, 2013, pp. 23-43.

Esta medida da certeza jurídica y ajusta la edad mínima para recibir beneficio, ya que tarde o temprano son necesarios ajustes paramétricos en aras de disminuir la presión fiscal con la que se compromete el Estado. A su vez, permite dar margen de maniobra al gobierno mexicano para enfrentar el gran reto financiero y actuarial que constituye el pago de pensiones durante mayor tiempo a un número creciente de adultos mayores del país.

En segundo lugar está el tema de los requisitos para recibir el beneficio. Entre ellos destaca la posibilidad de otorgar el beneficio a ciudadanos extranjeros residentes. Ellos podrán gozar de una pensión al demostrar la permanencia en el país durante un periodo largo de tiempo. Más aun, el requisito de residencia en el país abre las puertas a que grandes sectores de la población no encuentren dificultades para recibir la pensión que les corresponde. Uno de los temas que resalta el Ejecutivo Federal en la argumentación de la ley es que una de las virtudes de los programas sociales universales es la disminución de la corrupción ya que restringe la discrecionalidad de los gestores del programa al otorgar el beneficio a todos los posibles beneficiarios y, con ello, disminuir las posibilidades de actos de corrupción.

En tercer lugar, la pensión universal tiene como objetivo fundamental dotar a la población mexicana en la vejez de los medios para tener condiciones de vida superiores a la línea de la pobreza alimentaria. El realizar un subsidio no contributivo de esta naturaleza se percibe como un derecho social para todo mexicano aunque no haya sido parte de la fuerza laboral formal. Así, mediante transferencias en efectivo, se fortalece el nivel de consumo de la población de adultos mayores, los cuales tienen un riesgo potencial de caer en la pobreza y que por una u otra causa no pudieron participar en un esquema de pensiones formal. Bajo esta óptica la pensión universal es una medida de respuesta correctiva y hasta cierto punto integradora del sistema de protección social. De esta forma, poco a poco, se construye en México un sistema de protección social debe basado en la persona, donde los diferentes programas, reglas fiscales e instituciones y agencias se diseñan para permitir a cada individuo gozar de una protección social con certidumbre, sin que un cambio de empleo, domicilio, una incapacidad o un evento familiar le hagan perder su derecho a tener una vejez digna.

Comentarios finales

Recientemente se ha aprobado en nuestro país una reforma legislativa (la ley de la pensión universal) que pretende mejorar las condiciones de vida de la población más pobre incluyéndola en los sistemas existentes de pensiones. Al respecto, pueden identificarse algunos avances; sin embargo, la construcción de un sistema de protección social comprehensivo aún está en proceso. Si bien en la Constitución ya existe un reconocimiento oficial al derecho a un sistema universal de seguridad social, así como a un estándar de vida adecuado, todavía existen sistemas diferenciados de seguridad social para los trabajadores privados en el IMSS, y para los trabajadores públicos en el ISSSTE. Además, la seguridad social en México incluye otros programas estatales de salud, jubilación y pensiones para los adultos mayores. Considerando todo lo anterior, el sistema de seguridad social de México todavía es segmentado y estratificado, por lo que este sistema enfrenta cuantiosos retos para llegar a ser más integrado, más igualitario y capaz de garantizar efectivamente los derechos sociales en forma universal para la población mexicana.

Instituto Belisario Domínguez

Dirección General de Análisis Legislativo

Presidente Sen. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta
Secretario Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya

Directora General de Análisis Legislativo Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez

Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14, Piso 1
Colonia Centro
06000, México, D.F.

Contacto

Tel. 5722 - 4831 exts. 3064 y 4820
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La responsabilidad de su contenido es responsabilidad exclusiva de su autor.