

## ¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?

(A partir de Bruno Lautier: *Une protection sociale mutualiste et universelle: la condition de l'efficacité de lutte contre la pauvreté*)

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES

Si entendemos, a riesgo de ser tautológicos, lo social como aquello que concierne al conjunto de la sociedad, prácticamente cualquier decisión de política económica, sea fiscal, financiera, productiva, comercial, es también una decisión de política social.

Sin embargo, la ahora llamada *política social* parece distanciarse de su sentido original. De modo paradójico, con las estrategias predominantes en América Latina, aquélla tiende a referirse no al universo de las sociedades, sino a estratos específicos, en especial a parte de la población en extrema pobreza, como si su situación fuese determinada con rigor por factores individuales, familiares y locales, y no por su inserción en una estructura propiamente social.

El documento *Une protection sociale mutualiste et universelle: la condition de l'efficacité de lutte contre la pauvreté* da cuenta de esta disociación entre la política de combate a la pobreza y la política social:

Las políticas de lucha frente a la pobreza pueden ser definidas, en efecto, como políticas de compensación parcial del fracaso de las políticas sociales; hace falta abordar las causas sociales de la pobreza, ya que ellas reproducen

sin cesar las condiciones de emergencia [...] Esta distinción entre la lucha frente a la pobreza individual y la lucha frente a sus causas sociales es fundadora de las modernas políticas sociales.

Esta diferencia entre política social y política de combate a la pobreza refleja evidentemente dos debates adicionales: el de cuantificar la magnitud de la pobreza y el de determinar sus causas.

En cuanto al primer aspecto, a mayor magnitud de la pobreza, las respuestas a ella se vuelven más complicadas. Así:

- Desde una perspectiva de focalización, entre mayor sea la pobreza, menos eficiente será una estrategia para su combate. Si todo mundo es pobre, no tiene sentido seleccionar a los pobres.
- Desde una perspectiva universalista, a mayor pobreza (con una distribución del ingreso constante), menos eficiente podría ser una estrategia redistributiva. Si 95 por ciento de la población de una sociedad cerrada fuese pobre, es muy probable que la redistribución del ingreso de cinco por ciento restante sería insuficiente para que el otro 95 por ciento saliera de la pobreza, por lo que el total de la población

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Participante en el proyecto ECOS-ANUIES "La pobreza: ciudadanía, discursos y políticas. Una investigación comparativa"

se convertiría en pobre, aunque los primeros mejoraran dentro de su misma condición.

- Las estimaciones que consideran pobre a la gran mayoría de la población revelan criterios normativos de consumo mínimo, basados en potencialidades tecnológicas que no están al alcance de la mayor parte de las sociedades, por lo que la problemática de la pobreza no puede resolverse sólo sobre bases nacionales.

En cuanto a sus causas, las interpretaciones fundamentadas en factores de orden individual, familiar y local (marginación), facilitan el establecimiento de políticas referidas a la fracción de la sociedad pobre (por ejemplo, los indígenas, los jornaleros agrícolas, los habitantes de los cinturones de miseria, etcétera), en tanto que la atribución de la pobreza a causas predominantemente sociales, implicaría atacarla mediante políticas que involucraran al conjunto de la sociedad y no sólo a los pobres.

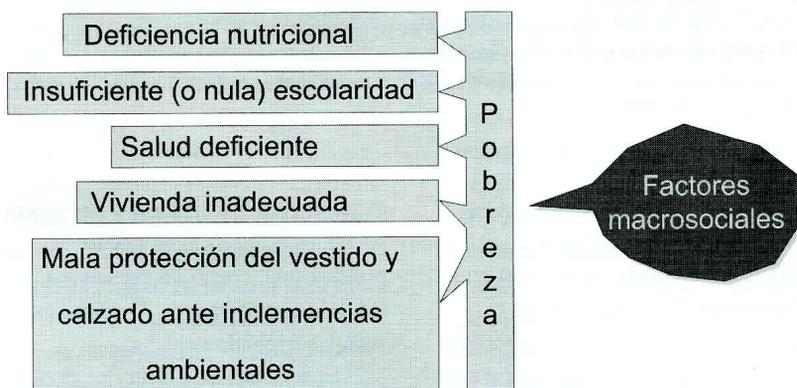
Esto último lleva a discutir sobre el tipo de relación entre satisfactores sociales y pobreza (gráfica 1).

En esta interpretación la pobreza está determinada por factores individuales, familiares y locales. Si su magnitud fuera tal que rebasara las capacidades financieras de Estado y de la sociedad, resultaría natural y éticamente correcto centrarse en la población con mayores carencias, mientras que el resto contaría con recursos propios para enfrentar su situación. La atención a los más pobres se enfocaría a igualar sus oportunidades de inserción en el mercado de trabajo con los no tan pobres, de tal manera que los primeros pudiesen entrar a competir en el mercado, ser productivos y rentables y, por ende, obtener un ingreso que les permitiera mejorar sus condiciones de vida.

## Gráfica 1 Perspectiva individualista sobre la pobreza



## Perspectiva universalista sobre la pobreza



En esta lógica se empatarían las categorías de mercado y sociedad: los pobres requieren una política especial para integrarse al resto de la población. El campo de integración sería, como productores, el mercado de trabajo y, como consumidores, el mercado de bienes para que puedan adquirir los necesarios.

En esta segunda perspectiva, la pobreza es resultado del funcionamiento del conjunto de la sociedad, por lo que las políticas centradas en los factores de orden individual permitirían paliar (lo que en sí mismo es plausible), pero no enfrentar la generación de pobreza.

Así, si se atiende exclusivamente a los pobres extremos, la mayor parte de la población queda en un estado de indefensión ante las "fallas del mercado" y los avatares económicos, lo que acarrea mayor pobreza.

En efecto, si la generación de empleo depende del nivel de actividad económica y de la productividad, cuando el primero crece por debajo del aumento en la población económicamente activa (decrece el

**Cuadro 1**  
**Población económicamente activa, asalariados y trabajadores asegurados, 1980-2000**

|      | PEA total         | Asalariados |       | Derechohabientes titulares y afiliados a la seg. social * |       |
|------|-------------------|-------------|-------|---|-------|
|      | Miles de personas | Abs.        | % PEA | Abs.  | % PEA |
| 1950 | 8 272             | 3 127       | 52.5  | 374   | 4.5   |
| 1960 | 11 253            | 7 261       | 64.4  | 1 201   | 10.7  |
| 1970 | 12 955            | 8 625       | 66.6  | 3 121   | 24.1  |
| 1980 | 20 588            | 13 420      | 67.3  | 6 369   | 31.9  |
| 1991 | 31 229            | 16 877      | 54.0  | 11 030  | 35.3  |
| 2000 | 39 634            | 24 593      | 62.1  | 13 724  | 34.6  |

Fuentes: 1960 y 1970: censos generales de población y vivienda; 1980: Encuesta continua sobre ocupación, febrero, 1980; y censos generales de población y vivienda 1980, 1991 y 2000; encuestas nacionales de empleo, 1991 y 2000; derechohabientes 2000: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2000. INEGI-IMSS (la cifra de derechohabientes de la Encuesta Nacional de Empleo es de 13 724 000 personas, inferior a la registrada en la Encuesta de Empleo y Seguridad Social).

\* El agregado de derechohabientes titulares y afiliados implica incluir, desde 1989, a los asalariados (cotizantes) con 43 otras formas de afiliación. En diciembre de 2002, los cotizantes fueron 12 001 229 trabajadores, en tanto que los asegurados ascendieron a 15 516 699.

producto por trabajador) y las ganancias se centran en unos cuantos cientos de empresas que están en posibilidades de competir en el mercado internacional; entonces, la sociedad en general tenderá a empobrecerse. Ello no significa que en conjunto caigan por debajo de alguna línea de pobreza, pero sí que tienden a reducir su poder adquisitivo. Si a eso aunamos la austeridad presupuestaria del Estado para garantizar su equilibrio fiscal, es muy probable que la proporción de servicios públicos de base también se reduzca hacia quienes, por un lado, se estén empobreciendo, pero, por el otro, no estén en una situación oficial de pobreza.

Como alternativa ante esta dinámica, Lautier hace saltar la pobreza al plano político y asocia la respuesta a ésta al ejercicio de la ciudadanía; centra su propuesta en la producción de una seguridad social que permita el goce real de los derechos sociales. Para ello, retoma el *principio mutualista* de socializar una parte del salario (ingreso) del conjunto de la población, mediante los

esquemas de protección y previsión social, lo que requiere una decisión política que, como tal, afecta los intereses económicos de sectores sociales específicos.

El artículo de Lautier se divide en cuatro partes:

- En la primera describe el discurso común sobre la crisis de la protección social en América Latina; señala, por una parte, que se trata de un discurso paradójico y, por otra, que éste carece de rigor histórico y teórico.
- En la segunda aborda tres causas de la no puesta en marcha y de la desaparición del principio mutualista de la protección social en América Latina: i) la creciente jerarquización de los salarios; ii) la redistribución desigual de las ganancias de productividad; y iii) la extensión del trabajo asalariado sin un incremento correspondiente en la base de contribuyentes.
- En la tercera parte examina la precarización del trabajo asalariado y de la informalidad.

- En la última traza una evaluación de las políticas focalizadas y una tipología preliminar sobre las formas que han asumido en América Latina.

En este escrito procuraremos dialogar con el artículo de referencia y reflexionar sobre la situación mexicana al respecto.

#### LA PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO, DE LA UNIVERSALIZACIÓN LIMITADA A LA FOCALIZACIÓN EXTENDIDA, CON UNA SALARIZACIÓN DETENIDA

La reestructuración de los sistemas de seguridad social en América Latina se explican en el discurso predominante por el populismo de las décadas previas a la liberalización económica, basado en los esquemas mutualistas (cotización proporcional al salario e impuestos progresivos sobre el ingreso). Por su parte, Lautier defiende la viabilidad de los principios mutualistas.

En México, desde 1917 se han normado los derechos sociales básicos en torno a educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social, y se han formado instituciones pú-

blicas responsables de atenderlos. Tales son los casos de la SEP (1921), la Secretaría del Trabajo (1940), el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS (1943), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y el Infonavit (1974). Sin embargo, con excepción de la educación, tales derechos pasan por la obtención de un empleo asalariado legalmente reconocido.

La operativización de las leyes corre a cargo de un conjunto de instituciones que se encargan de brindar estos servicios, y establece una clara diferenciación en las formas de atención y la cobertura entre la población que goza de un trabajo legalmente reconocido y protegido y la que no lo tiene. Sólo en el caso de la educación no existen distinciones formales en cuanto a su acceso.

Los derechos sociales de salud y vivienda se ofrecen mediante una triple vía: para los trabajadores con contrato de trabajo legalmente reconocido, éstos se ejercen a través del tipo de inserción laboral del trabajador; en el caso de quienes no tengan un *status* laboral reconocido, sus derechos corren a cargo de instituciones de atención a población abierta y de asistencia social para población marginada. Para estos últimos, se presentan los programas focalizados. Los esquemas de seguridad social asociados a la jubilación de los trabajadores sólo operan de manera sistemática para quienes cuentan con contrato laboral.

Lo anterior implica que una condición básica para el desarrollo de la protección social no es sólo la salarización de la población, sino que ésta se acompañe del reconocimiento formal y legal de que se realiza un trabajo asalariado. De hecho, desde los años sesenta se ha detenido la salarización de la población económicamente activa (PEA) mexicana, pero a partir de 1980

continuó transformándose el sentido de ésta: de un trabajo asalariado con un alto componente de no registro ni reconocimiento contractual (sobre todo en el caso de los jornaleros agrícolas) a un trabajo asalariado, en el que crece de modo significativo la protección de los trabajadores y sus familias.

Hasta inicios de los años ochenta hubo una cobertura creciente de la protección social para la población, pues se incrementaba de manera constante la participación de trabajadores asegurados (básicamente asalariados) con respecto a la PEA. Sin embargo, desde hace dos décadas esto se ha frenado. Los asalariados formales representan hoy sólo un poco más de la tercera parte del conjunto de los activos.

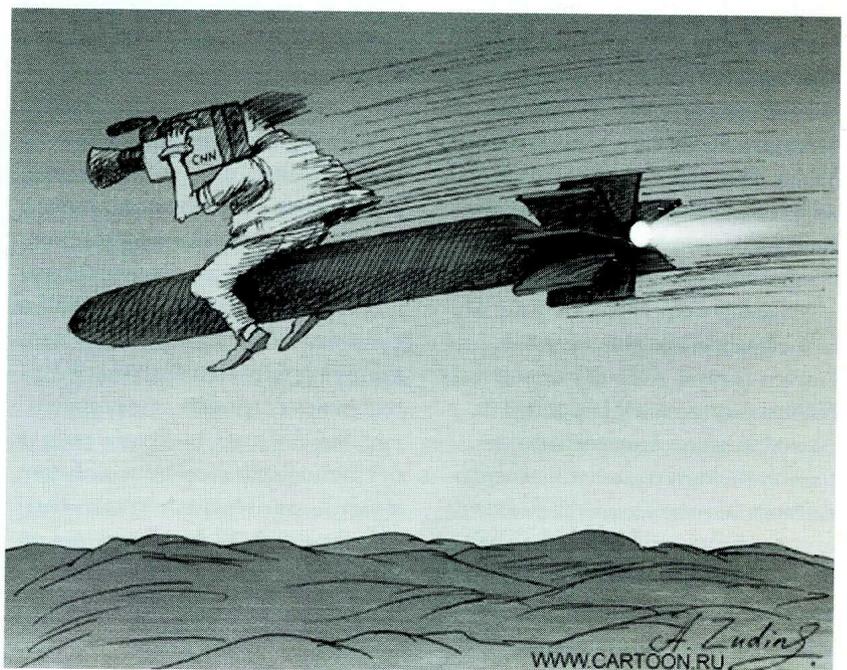
La progresión del empleo en México no ha tendido hacia la universalización del trabajo asalariado y menos aún al trabajo protegido por las estructuras de seguridad social. En otros términos, lo criticable no puede ser el funcionamiento de un sistema de cobertura mutual y universal, puesto que tal sistema no ha operado en México.

En todo caso, el discurso mutualista y la búsqueda de un crecimiento constante en la participación de la población protegida se transformó en los ochenta en una búsqueda de focalización hacia la población pobre que, por definición, se aleja de la perspectiva mutualista de socialización parcial de los ingresos del conjunto de los trabajadores.

El tratar de desarrollar una nueva estrategia en términos de seguridad social ha implicado la superposición de múltiples esquemas, que combinan lo universal con lo focal.

En México se han conservado diversas bases de la política social, relacionadas con los esquemas previos a la liberalización. Tales son los casos de:

- El mantenimiento de la figura del salario mínimo (aunque con la segunda mayor depreciación real en América Latina desde los años ochenta, después de Perú).
- La continuidad de las instituciones de seguridad social, como el IMSS, el ISSSTE y la seguridad del Pemex y de las fuerzas armadas.
- La vigencia de la legislación laboral de 1970, lo que hace del mercado de trabajo mexicano el único que



no ha sido objeto de una desregulación formal significativa (aunque en los hechos sí se ha dado), desde los años ochenta.

- La presencia de instituciones públicas de vivienda y de apoyo al consumo de bienes durables, como el Infonavit y Fovissste en cuanto al primer aspecto y del Fonacot con respecto al segundo.
- Los derechos universales se han ampliado en términos formales, desde fines de los años setenta. En 1979 se incorporó en la Constitución el derecho al trabajo, en 1984 el derecho a la salud y, posteriormente, se expandió la educación obligatoria a la secundaria.

Sin embargo, el eje principal de las políticas sociales se ha reorientado en la vía de la focalización. Primero mediante la hibridación de estrategias, en el caso del Pronasol (1989-1994), y en seguida con la focalización a la extrema pobreza, mediante el Progresa (1997-2002). En la actualidad, este programa, con la denominación de Oportunidades, se ha extendido a zonas suburbanas, sobre una base similar a la que operó el Progresa.

Desde la década de los ochenta, y sobre todo en los noventa, la reorientación de las políticas se ha efectuado en dirección de la llamada inversión en capital humano, que procura generar capacidades individuales de rentabilización de la fuerza de trabajo; los programas de capacitación a desempleados y el propio Progresa dan muestra de ello.

Simultáneamente y frente a la baja capacidad de generación de empleo formal, dado el exiguo crecimiento económico y la pérdida de éste en el sector agropecuario, las fuentes de ingreso se han reorientado hacia los empleos terciarios de carácter informal (como las trabajadoras domésticas y los comerciantes ambulantes) y hacia los de índole industrial cada vez más desligados

de los principios de cotización y goce de prestaciones sociales básicas, como son los casos de los micronegocios (establecimientos de seis y menos trabajadores) y la maquila. Los primeros representaron, en 1998, 56 por ciento del empleo total y las maquiladoras se ubicaron en una ocupación superior al millón de trabajadores.

#### CON UNA SALARIZACIÓN FORMAL DETENIDA

De acuerdo con Lautier, las bases de la protección social en América Latina se basaron en los esquemas alemán y sueco previos a 1940, condicionados por la imposición de la socialización parcial del salario de todos los trabajadores, para financiar la seguridad social. El nivel de recursos y su evolución depende a su vez de la del número de asalariados, de los salarios y de la parte socializada de éstos. Las expectativas de base son las del aumento rápido de la salarización en una etapa inicial y de uno moderado posterior; un crecimiento constante del salario real y el incremento de la parte socializada de dicho salarios.

Para lograr lo anterior, según Lautier, se requería el establecimiento de un círculo virtuoso protección social → productividad → salario → protección social, lo que significaría un compromiso político dirigido a aumentar la parte del salario indirecto (socializado) sobre el salario total. El autor señala que ese compromiso, como un acuerdo social, fue posterior a la decisión política de establecerlo, por lo que no existiría una especificidad de América Latina con respecto de Europa en ese sentido (y no se podría atribuir a los regímenes corporativos y populistas). Sin embargo, la desaparición del mutualismo y del universalismo sí puede ser asociada con tales características de dichos regímenes en América Latina.

Habría que preguntarse sobre el efectivo cumplimiento del círculo virtuoso protección social → productividad → salario → protección social en América Latina en general y en México en particular. Así, para que la seguridad social en efecto impulse el aumento en la productividad, cabe suponer que se requiere un mejoramiento constante tanto en su cobertura como en su calidad. Sin embargo, el estancamiento en la cobertura con respecto a la PEA desde los años ochenta y la asfixia presupuestaria de la institución, aunados a prácticas de servicio con frecuencia ineficientes, no siempre han permitido que la protección social garantice incrementos en la productividad. Asimismo, la evolución de la relación salarial en México tampoco presenta una evidencia clara en cuanto al nexo entre aumentos en la productividad y en los salarios reales (Hernández Laos 1993).

#### LOS OBSTÁCULOS A LA COBERTURA UNIVERSAL

Lautier indica que el aumento en la informalidad y el consiguiente bloqueo en la salarización de América Latina está asociado básicamente a tres factores económico-sociales:

- La importante y creciente jerarquía salarial.
- La redistribución desigual de las ganancias de productividad.
- El que la extensión de la salarización se efectúe sin una extensión proporcional de la base de contribuyentes.

LA HETEROGENEIDAD DE LOS SALARIOS EN MÉXICO

Si la socialización parcial del salario tiene un papel redistributivo, esta práctica se enfrenta a una estructura salarial profundamente concentradora del ingreso.

En efecto, dada la estructura de distribución del ingreso corriente monetario en México, el ingreso promedio de un trabajador ocupado del decil I percibía en 2002 (proyectando resultados de la encuesta de ingresos y gastos de 2000) 494 pesos mensuales, en tanto que los directores generales de empresas gigantes (ventas mayores a sesenta y siete millones de dólares anuales; más de 990 empleados; en sectores de manufacturas, ventas y servicios, localizadas en zonas metropolitanas y con más de cuatro sucursales) perciben en promedio más de trescientos setenta mil pesos (*Expansión*, noviembre, 2002). En otros términos, el promedio de ingresos de los directores de empresas gigantes reciben en un mes el equivalente a 62.5 años de ingreso de un ocupado del decil más pobre.

Al comparar sólo en términos de asalariados, los ingresos de los directores generales son de 303 veces el salario mínimo promedio nacional. Si nos circunscribimos a los niveles ejecutivos referidos por la revista *Expansión* (encuesta de remuneraciones ejecutivas, 2000), la diferencia de ingreso entre los directores generales de las empresas gigantes y los ejecutivos más bajos era de cuarenta veces en 1985, sesenta en 1990, ochenta en 1995, y ochenta y dos en 1999.

En la entrega de la encuesta de 2001 se señala que los directores generales de las empresas gigantes que operan en México perciben ingresos superiores en 16 por ciento al de sus similares en Estados Unidos y los directores de finanzas reciben cinco por ciento más. En cambio, las altas gerencias implican

**Cuadro 2**  
**Distribución del ingreso y posición en el trabajo, 2000**

| Decil y rangos de ingreso | Ingreso promedio por ocupado (exc. trabajadores sin pago) |   |
|---------------------------|---|---|
| I                         | 494   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 54% de los patrones, empresarios y empleadores y 57% de "otros trabajadores" (hasta \$ 6 108)</li> <li>• 64% de los trabajadores por su cuenta y 56% de los trabajadores a destajo (hasta \$2 443)</li> <li>• 70% de los asalariados y 64% del conjunto de los ocupados (hasta \$3 665)</li> </ul> |
| II                        | 1 066   |   |
| III                       | 1 475   |   |
| IV                        | 1 915   |   |
| V                         | 2 425   |   |
| VI                        | 3 067   |   |
| VII                       | 3 833   |   |
| VIII                      | 5 004   |   |
| IX                        | 7 298   |   |
| X                         | 17 746  |   |

remuneraciones diez por ciento inferiores a las que se pagan en Estados Unidos; las secretarías de director general obtienen 21 por ciento menos; los obreros calificados 70 por ciento menos, y el salario mínimo es inferior en 90 por ciento.

Una nueva deformación emergente en la estructura salarial es la búsqueda en el sector público, especialmente en los gobiernos de los estados y municipios, de emular los ingresos de los directores de las grandes empresas. Al pretender asociar las responsabilidades de un presidente municipal o de un gobernador al de un director de empresa grande o gigante, los altos funcionarios alimentan aún más la distorsión salarial y el rechazo a los mecanismos redistributivos que impliquen la socialización parcial de tales ingresos.

En efecto, cuando cerca de setenta por ciento de la población ocupada percibe menos de 3 660 pesos mensuales (aproximadamente trescientos euros), el problema de la

mutualización se presenta no sólo entre quienes no se encuentran en el llamado sector formal, sino en la población asalariada que, estándolo, se vería fuertemente afectada en sus ingresos en caso de que se diera una socialización parcial, pero real, de los ingresos salariales.

Resulta paradójico que el decil VIII de la distribución del ingreso comprenda a los trabajadores con menores ingresos en las universidades (aseadores, jardineros, mensajeros), a los obreros, a secretarías de ingresos bajos y a los salarios promedio de cotización y medio de la industria manufacturera. Los deciles IX y X (sin considerar los múltiplos de este último) abarcan a obreros calificados, técnicos, secretarías y supervisores, no a altos mandos públicos y privados.

En otros términos, cuando una estructura de distribución del ingreso se encuentra tan concentrada como en México, la mera estratificación por deciles no permite diferenciar las desigualdades y la

### Cuadro 3

## Distribución del ingreso y puestos de trabajo específicos, 2001-2002

| Decil y rangos de ingreso | Ingreso prom. por ocupado | Tipos de trabajadores e ingresos mensuales   |  |
|---------------------------|---------------------------|--|--|
| I                         | 494                       | Trabajadores sin pago  | Predominancia del trabajo en comunidades indígenas   |
| II                        | 1 066                     | Sal. mín. grales (de \$1   | Sal. mín. profes., salvo enfermeras y reporteros (de \$1 455 a 2 113)  |
| III                       | 1 475                     | 164 a 1 281)   |  |
| IV                        | 1 915                     | Sal. mín. de contrat. en emp. mediana en   |  |
| V                         | 2 425                     | Guad. subcontratado y sindicalizado al contratar (\$1 997 a 2 113)   |  |
|                           |                           | Sal. mín. de contrat. en emp. grande en Guad., subcontratado (\$2 273)   |  |
| VI                        | 3 067                     | Sal. mín. prof. enfermeras a reporteros (\$3 482 a 3 838)  | Sal. mín. de contrat. en emp. mediana en Guad.<br>Sindical de planta. (\$2 544)<br>Sal. mín. de contrat. en emp. grande en Guad. sindical al contratar y de planta (\$2 469 a 2 630)<br>Sal. medio a obreros de ind. maquil. (\$ 2 913)        |
| VII                       | 3 833                     |  | Vigilante, aseo y jardiner en univ.(\$4 275 a 4 681)<br>Operativos bajos en Guadalajara (\$4 632)<br>Sal. medio en la ind. manufacturera (\$4 713)<br>Sal. prom. de cotizac IMSS (\$ 4 820)  |
| VIII                      | 5 004                     |  |  |
| IX                        | 7 298                     | Operativos técnicos 1 y 2 en Guad. (\$7 426 a 9 535)   | Sal. medio a técnicos de la ind. maquiladora (\$ 7 618)<br>Sueldos medios en ind. maquiladora (\$14 274)<br>Supervisión y jefaturas bajas en Guad. (\$15 896)  |
| X                         | 17 746                    | Secretaria niveles medios en Guad. (\$8 704 a 13 970)<br>Técnicos especializ. en Guad. (\$12 287)<br>Sueldo medio en la ind. manuf. (\$13 140) |  |
| >X a X (1.5)              | < 26 619                  | Superintend. y gerencias base en Guad. (\$31 332)  | Gerente marca (empresas C) (\$ 34 105)   |
| > X (1.5) a X (2)         | < 35 492                  |  | Secretarias nivel alto en Guad. (\$17 759)<br>Supervisión y jefaturas medias y altas en Guad. (\$20 454 a 25 923)<br>Gerente marca (empresas B) (\$43 170)<br>Gerentes compras, tráfico, contabilidad y planeacion, emp. C (\$40 099 a 52 083) |

### Cuadro 3

#### Distribución del ingreso y puestos de trabajo específicos, 2001-2002

| Decil y rangos de ingreso | Ingreso prom por ocupado | Tipos de trabajadores e ingresos mensuales   |   |
|---------------------------|--------------------------|--|---|
| > X (2) a X (3)           | < 53 238                 | Gerencias medias y altas en Guad. (\$ 56 993 a 67 219)   |   |
| > X (3) a X (5)           | < 88 730                 | Gerente marca (empresas A) (\$ 63 095)<br>Altas gerencias emp. priv. (\$ 54 049 a 83 464)<br>Dir. área. Sría de Gob. federal (\$36 544 a 85 859)<br>Dir.Gral. Sría Gob. federal (\$81 696 a 139 835) | Direc. de área y alta dirección en Guad. (\$ 91 786 a 129 304)<br>Directores, empresas C (\$98 905 a 144 004)<br>Titulares de entidad pub., subsecretarios, secretarios y presid. de la república (\$109 662 a 155 042) |
| > X (5) a X (10)          | < 177 460                | Direc. gral emp. B y A   |   |
| > X (10) a X (20)         | < 354 920                | (\$184 836 a 253 973)  |   |
| > X (20)                  | > 354 920                | Direc. gral. empr. A (\$370 573)   |   |

concentración económica más allá de lo referido a conjuntos enormes y heterogéneos de hogares. Por ello, para identificar las distorsiones de ingresos habría que hacer un *zoom* no sólo al interior del décimo decil, sino con base en las informaciones de los niveles de remuneración obtenidos por las élites de los asalariados.

Al restringir el concepto de pobreza a la llamada pobreza extrema (incapacidad de satisfacer las necesidades alimentarias) y orientar la focalización hacia *los más pobres de entre los pobres* la población objetivo sería 18.6 por ciento que se encontraba en 2000 en tales circunstancias. Sin embargo, ello implicaría desdeñar de la política social a prácticamente toda la población asalariada, desde los perceptores del salario mínimo, que están entre el segundo y el tercer nivel de la estructura distributiva, hasta parte de las secretarías, técnicos y quienes obtienen el

promedio de sueldos en la industria manufacturera, ya que se ubican en el decil de mayores ingresos.

BAJO CRECIMIENTO Y RESTRICCIONES A LA PROGRESIVIDAD EN LA COTIZACIÓN  
Sin una estructura de carácter mutualista, la obtención de fondos para el ejercicio de la política social se subordina altamente a la evolución de la coyuntura y de las capacidades de crecimiento económico. Durante un periodo de auge, el crecimiento promueve la expansión del empleo registrado y protegido por las instituciones de seguridad social y además la captación fiscal puede incrementarse, lo que por consiguiente dinamiza el gasto social. Sin embargo, en periodos de crisis, justo cuando los requerimientos de este tipo de gasto son mayores, el estancamiento o hasta la caída en el em-

pleo formal, así como la menor disponibilidad de recursos públicos dificulta el desarrollo de la política social.

En México, el crecimiento del PIB ha sido escaso durante décadas. La tasa media de crecimiento anual es de tan sólo 2.2 por ciento para 1981-2002, en tanto que la de la PEA ha sido de 3.3 por ciento. Además, el crecimiento de la actividad económica es profundamente irregular, con saltos que van desde caídas de 6.2 por ciento (1995) hasta incrementos de 6.8 por ciento (1997). Este marco perjudica la generación regular de empleo asalariado formal y la estabilidad en la puesta en marcha de mecanismos de protección social.

Por otra parte, la experiencia mutualista europea implica garantizar, a partir de la socialización parcial del salario, recursos que financien la seguridad social, inde-

**Cuadro 4**  
**Población ocupada según tipo de contrato (2000)**

|                                 | Población ocupada | Proporción del empleo total % | Población con seguridad social | Asegurados / ocupados % |
|---------------------------------|-------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| Por tiempo indeterminado o base | 11 963 438        | 30.8                          | 11 004 174                     | 92.0                    |
| Por tiempo u obra determinada   | 1 815 666         | 4.7                           | 1 309 142                      | 72.1                    |
| Contrato verbal                 | 10 663 773        | 27.5                          | 977 536                        | 9.2                     |
| Otro tipo de contrato           | 7 224             | No signific.                  | 391                            | 5.4                     |
| Asalariados no especificados    | 10 115            | No signific.                  | 5 000                          | 49.4                    |
| Ocupados no asalariados         | 14 325 058        | 36.9                          | 427 757                        | 3.0                     |
| <b>Total</b>                    | <b>38 785 274</b> | <b>99.9</b>                   | <b>13 724 000</b>              | <b>36.0</b>             |

Fuente: elaboración propia, con base en INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 2000.

**Cuadro 5**  
**Población ocupada asegurada por nivel de ingresos, 2000**

| Múltiplos sal min. | Ocupados          | Con seg. social   | % asegurados |
|--------------------|-------------------|-------------------|--------------|
| TSP*               | 4 112 757         | 390               | 0.0          |
| < 1 Sm             | 6 219 109         | 269 030           | 4.3          |
| 1 a 2              | 11 073 574        | 3 651 083         | 33.0         |
| 2 a 3              | 6 968 919         | 3 752 083         | 53.8         |
| 3 a 5              | 5 290 394         | 3 071 139         | 58.1         |
| 5 a 10             | 2 836 128         | 1 690 097         | 59.6         |
| > 10               | 1 146 021         | 581 839           | 50.8         |
| NE                 | 1 138 372         | 368 869           | 32.4         |
| <b>Total</b>       | <b>38 785 274</b> | <b>13 384 530</b> | <b>34.5</b>  |

TSP = Trabajador sin pago.

Fuente: INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 2000.

Nota: la población asegurada se establece con respecto a la población ocupada y no ante la económicamente activa, como en los tabulados anteriores.

pendientemente de la etapa del ciclo económico.

A pesar de que en México el sentido de la seguridad social sí está asociado a un principio mutualista, su alcance es sumamente restringido y también está seccionado por tipo de trabajadores. Organizativamente, existen diversas instituciones responsables de impartir la seguridad social y cada una se orienta a un sector distinto de la población.

- El IMSS, dirigido principalmente (pero no de modo exclusivo) a los trabajadores asalariados. En 2000, 80 por ciento de los derechohabientes titulares y afiliados pertenecían a este instituto (Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, INEGI-IMSS, 2000).

- El ISSSTE, encauzado a los empleados públicos del gobierno federal y algunos entes autónomos, como la Universidad Nacional Autónoma de México, cubría en 2000 a quince por ciento de los derechohabientes titulares y afiliados (*idem*).
- Los sistemas de seguridad social de los trabajadores de Petróleos Mexicanos y de las Fuerzas Armadas Mexicanas, de la Marina, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, del Instituto Nacional Indigenista, de institutos estatales y públicos, que en conjunto sólo cubren cinco por ciento de los trabajadores.

Dado lo anterior, el IMSS representa la base esencial de la organización de la seguridad social en México. Cuenta con dos tipos de regímenes de afiliación: el obligatorio, para los trabajadores asalariados formales, y el voluntario.<sup>1</sup> Sin embargo, la ley del IMSS da lugar a la *integración voluntaria al régimen obligatorio*, al que podría ingresar cualquier miembro de la PEA.<sup>2</sup> En el régimen obligatorio se deben incorporar los asalariados y cooperativistas formalmente reconocidos y se pueden afiliar patrones y trabajadores por cuenta propia (incluyendo los ejidatarios). Por su parte, a través del régimen volunta-

Cuadro 6

## Las ocupaciones con menores remuneraciones y niveles de aseguramiento

|   | Pob. ocupada | No recibe ingresos | Menos de un sal. mín. | Uno a dos sal. mín | (Y < 2 SM) / PO % |
|---|--------------|--------------------|-----------------------|--------------------|-------------------|
| Agricultores                            | 6 813 648    | 2 358 760          | 2 032 852             | 1 516 893          | 86.7              |
| Comerciantes, vendedores y dependientes | 4 963 188    | 842 967            | 841 783               | 1 394 810          | 62.0              |
| Trabajadores domésticos                 | 1 770 944    | 6 178              | 821 017               | 755 821            | 89.4              |
| Vendedores ambulantes                   | 1 200 292    | 153 518            | 336 986               | 349 461            | 70.0              |
| Resto ocupaciones                       | 24 037 202   | 751 334            | 2 186 471             | 7 056 589          | 41.6              |

Fuente: INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 2000.

rio, el IMSS puede abarcar población inactiva, sea mediante el Seguro Popular o la participación de esta institución en los programas focalizados de combate a la pobreza. En otros términos, es una institución para asalariados que puede extenderse a cualquier ámbito, tanto con las posibilidades de atención como con los riesgos financieros que eso implica.

En cuanto a la atención, este marco jurídico permitiría entreabrir la puerta a una auténtica seguridad social universal. Sin embargo, 97 por ciento de los beneficiarios de la seguridad social son asalariados, aunque del universo de éstos, sólo 54 por ciento disponen de seguridad social.<sup>3</sup>

Al subdividir a los asalariados por tipo de contrato, es posible identificar con detalle la cobertura de la seguridad social. Ésta es casi generalizada hacia los trabajadores de base y mayoritaria entre los eventuales, pero poco significativa en el resto de la población ocupada, asalariada por contrato verbal y no asalariada.

riada por contrato verbal y no asalariada.

Visto desde otra perspectiva, la de la disponibilidad de seguridad social en función de los niveles de ingreso de la población, también se advierte una concentración de la seguridad social.

En efecto, la seguridad social mexicana favorece principalmente a la mayoría de los quince millones de trabajadores que obtienen entre dos y diez salarios mínimos mensuales, pero es minoritaria entre los 21.4 millones que perciben ingresos inferiores, al tiempo que también tiende a decrecer entre los poco más de un millón de ocupados que obtienen más de diez salarios mínimos mensuales.

En suma, la seguridad social parece estar dirigida a una amplia, pero minoritaria proporción de la población. Los trabajadores de menores ingresos, los no asalariados y los asalariados precarios sólo cuentan ocasionalmente con el goce de este derecho. Visto por ocupación,

estos menores ingresos se registran entre los pequeños comerciantes y vendedores ambulantes, las trabajadoras domésticas (asalariadas) y los agricultores.

Además, al asociar la distribución del ingreso (cuadro 3) con los múltiplos del salario mínimo, prácticamente la mitad de los hogares no se encuentran en un rango de ingreso en el que el aseguramiento sea predominante.

Por otra parte, la tendencia al aseguramiento es creciente conforme aumentan los ingresos de los ocupados, hasta llegar al rango de cinco a diez salarios mínimos. Sin embargo, en el grupo de perceptores de mayores ingresos también tiende a bajar. Suponemos que los perceptores de mayores ingresos cuentan, prioritariamente, con esquemas privados de aseguramiento.

Así, la seguridad social está planteada en lo jurídico para ser cada vez más abarcadora del conjunto de la población. No obstante, sus esquemas de cobertura y

**Cuadro 7**  
**Empleo asalariado por grupo de ocupación, 1991-2000**

| Grupo de ocupación                      | 1991       | 2000       | TMCA   | 91%   | 2000% |
|---|------------|------------|--------|-------|-------|
| Profesionales                           | 601 815    | 805 463    | 3.29   | 3.92  | 3.64  |
| Técnicos y pers. especializado          | 628 019    | 993 503    | 5.23   | 4.09  | 4.49  |
| Maestros y afines                       | 1 020 088  | 1 275 711  | 2.52   | 6.64  | 5.76  |
| Trabajadores del arte                   | 115 051    | 105 268    | -0.98  | 0.75  | 0.48  |
| Func. públicos y gerentes privados      | 288 650    | 536 256    | 7.12   | 1.88  | 2.42  |
| Administradores agropecuarios           | 1 700      | 11 237     | 23.35  | 0.01  | 0.05  |
| Oficinistas                             | 2 460 932  | 3 102 955  | 2.61   | 16.02 | 14.02 |
| Comerciantes, vendedores y dependientes | 968 992    | 1 820 452  | 7.26   | 6.31  | 8.23  |
| Vendedores ambulantes                   | 39 269     | 67 299     | 6.17   | 0.26  | 0.30  |
| Empleados servicios                     | 1 229 526  | 1 727 021  | 3.85   | 8.00  | 7.80  |
| Trabajadores domésticos                 | 880 113    | 1 344 488  | 4.82   | 5.73  | 6.08  |
| Operadores transporte                   | 522 386    | 723 427    | 3.68   | 3.40  | 3.27  |
| Protección vigilancia                   | 437 230    | 735 037    | 5.94   | 2.85  | 3.32  |
| Mayorales agropecuarios                 | 48 427     | 40 134     | -2.07  | 0.32  | 0.18  |
| Agricultores                            | 1 811 782  | 1 898 675  | 0.52   | 11.79 | 8.58  |
| Operadores maquinaria agropecuaria      | 81 907     | 53 330     | -4.66  | 0.53  | 0.24  |
| Supervisores y capataces industriales   | 283 571    | 659 641    | 9.83   | 1.85  | 2.98  |
| Artesanos y obreros                     | 2 806 736  | 4 035 757  | 4.12   | 18.27 | 18.24 |
| Ayudantes obreros                       | 1 118 908  | 2 186 084  | 7.73   | 7.28  | 9.88  |
| No especificado                         | 20 548     | 7 551      | -10.53 | 0.13  | 0.03  |
|   | 15 365 650 | 22 129 289 | 4.14   |       |       |

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, 1991 y 2000.

financiamiento parecen ir a contracorriente de tal principio de ampliación de cobertura. Así, cabe mencionar al menos cuatro tipos de restricciones financieras:

a) Si bien, como ya se señaló, los derechohabientes titulares y afiliados apenas representan 34.6 por ciento de la PEA, la incorporación de familiares amplía el aseguramiento total a 39.451 millones de personas;<sup>4</sup> es decir, 40.4 por ciento de la población total, de los que se deriva la posibilidad de que una parte de la PEA esté asegurada sin cotizar, al ser parte de familias en las que otro miembro sí cotiza y cumplir con los requisitos de edad y parentesco que el IMSS plantea para los familiares de

los derechohabientes. De hecho, la relación de beneficiarios es de 3.87 personas por trabajador asegurado, en tanto que la cobertura universal, para toda la población financiada por el conjunto de la PEA implicaría una tasa de dependencia de 2.46 personas por trabajador.

b) Los asalariados formales de altos ingresos evidentemente también cotizan a la seguridad social, aunque recurran poco al uso de los servicios de salud de ésta. Sin embargo, la cotización máxima se estableció en un límite de salario base de cotización de quince salarios mínimos en los años noventa, y aumentó de manera progresiva, hasta llegar a 25 a partir de 2007 (lo que equival-

dría a 33 174 pesos en 2003). Esto significa que no se presentan cotizaciones graduales desde los niveles gerenciales medios hasta los directivos de las empresas. De ser éste el caso en el ISSSTE y en los demás institutos (estatales de seguridad), tampoco se presentan cotizaciones adicionales para los funcionarios medios y altos de los gobiernos. Esta ausencia de progresividad en la cotización al IMSS, para los perceptores de más de veinticinco salarios mínimos, no sólo implica una merma financiera para la seguridad social, sino un límite a la mutualización parcial del salario, precisamente para aquel grupo de población del que más se requeriría

una contribución correspondiente con sus ingresos.<sup>5</sup>

c) Parte de los pagos realizados por el gobierno y los patrones están determinados en términos proporcionales al salario mínimo (como la cuota de 13.9 por ciento del salario mínimo para el pago del seguro por enfermedades y maternidad), en vez de establecerse una cuota proporcional con respecto al salario, que permita aumentar el flujo de recursos hacia la seguridad social.

d) La separación de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de las demás formas de protección social (riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad; invalidez y vida; guarderías y prestaciones sociales), con base en el esquema de fondos de pensiones (sistemas de ahorro para el retiro/Administradoras de los Fondos de Ahorro -Afores-). En este caso, las cotizaciones para el retiro se convierten en un insumo de negocios financiero, pero no de satisfacción de la salud y de la atención a los otros rubros del aseguramiento social, a más de que se cortan los mecanismos distributivos que implicarían la socialización de los fondos de pensiones.

#### FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y CAÍDA EN EL ASEGURAMIENTO SOCIAL

Aunque la proporción de asegurados con relación a la PEA detuvo su crecimiento desde los años ochenta y se estancó en los noventa, en ambas décadas el comportamiento fue distinto. Durante la primera todavía hubo un aumento de la tasa de asegurados, aunque la proporción de asalariados se derrumbó de 67 por ciento en 1980 a 54 en 1991. Es decir, si bien los asalariados decayeron proporcionalmente, los que permanecían o se integraban tendían a situarse cada vez más en el mundo del empleo protegido. En cambio, durante los noventa, la tasa de salarización retomó su crecimiento,

pero esta vez sin que se acompañara de un incremento, así fuese pequeño, de la tasa de cobertura de la protección social (cuadro 1).

Lo anterior no quiere decir que en términos absolutos el número de trabajadores asegurados haya dejado de crecer. Éstos aumentaron a un ritmo de 2.46 por ciento anual. Sin embargo, el crecimiento anual de la PEA total fue de 2.68 y el de los asalariados de 4.27 por ciento (cuadro 1). Esto significa que el sentido de la precarización laboral cambió de modo significativo en la década de los noventa. Así, hasta los ochenta, el trabajo precario se concentraba en actividades no asalariadas (ejidatarios, vendedores ambulantes, trabajadores autoempleados en servicios, etcétera); en tanto, durante la década pasada la precarización dentro del trabajo asalariado cobra relevancia, sobre todo por el aumento en la contratación meramente verbal, sin respaldos oficiales ni prestaciones sociales. En esta situación crecieron los trabajos que van desde los domésticos hasta, en alguna medida, los subcontratados en las industrias maquiladoras (la informalización del sector formal).<sup>6</sup>

En efecto, en la década pasada no se redujeron las ocupaciones asalariadas más que en las de poco peso en el total del empleo asalariado (trabajadores del arte, mayores agropecuarios y operadores de maquinaria agrícola); no obstante, aumentaron en menor proporción que la PEA diversas categorías normalmente asociadas a la formalidad, como en los maestros y los oficinistas, que en conjunto representaban 22.7 por ciento del empleo asalariado en 1991 y 19.8 en 2000.

Los principales incrementos en el trabajo se presentaron en los empleos manuales industriales (artesanos y obreros; ayudantes de obrero; supervisores y capataces industriales), lo que históricamente hubiera podido vincularse a la expansión de actividades plenamente formales, pero que en los años noventa se corresponden con la maquiladorización del empleo industrial y la descalificación del propio trabajo obrero. Así, se reduce con ligereza la proporción de *artesanos y obreros* y, en contraparte, aumenta de 7.3 a 9.9 por ciento la de *ayudantes de obrero* en el total de asalariados.



-No necesitamos a las Naciones Unidas.

-Ni siquiera a una nación unida.

También se incrementaron significativamente los asalariados en el comercio y los trabajadores domésticos.

En cuanto a la financiación de la seguridad social, la precarización del trabajo asalariado y los límites superiores a las cotizaciones de los perceptores de altos ingresos afectan la capacidad de captar ingresos de las instituciones de seguridad social, no sólo para expandirse hacia diversos sectores sociales no asalariados, sino aun para atender a la propia población asalariada.

En suma: México cuenta con un sistema de seguridad social que, con todo y su crecimiento, cubre proporciones decrecientes de la PEA y de los asalariados; ello se agrava por un crecimiento del empleo precario asalariado no sujeto de protección social. No hay una política social orientada hacia la población que no logra insertarse en esta nueva salarización, aunque no sea extremadamente pobre. Tal parece que ello indica una nueva estratificación social.

#### DE LA POLÍTICA A LAS POLÍTICAS ESTRATIFICADAS DE PREVISIÓN INDIVIDUAL Y SOCIAL

Desde los años cuarenta se presentaron dos procesos en México: uno, de creciente salarización y, otro, de protección social de los asalariados y sus familias. Sin embargo, en la crisis de los ochenta se detuvo el primero de éstos y en los noventa el asalariamiento dejó de ser preponderantemente indicativo de protección social.

En cuanto a las posibilidades de crecimiento de la previsión social, en el sentido de generar expectativas de estabilidad para la jubilación, éstas se reducen con las nuevas clases de salarización, aun en el empleo formal.

Según la nueva Ley del Seguro Social, para tomar un seguro de retiro se requiere haber cotizado al menos 1 250 semanas a la seguridad

social (poco más de veinticuatro años) (artículos 113 y 162). Si el crecimiento del empleo tiende a basarse en trabajo asalariado eventual o precario, se dificulta cada vez más el poder cumplir con tal requisito de permanencia formal en la cotización.

De hecho, otras prestaciones de la seguridad social también están condicionadas por el antecedente de haber cotizado durante determinado número de semanas a los sistemas previsionales, como los seguros de invalidez y vida: si un trabajador tiene 50 por ciento de invalidez, deberá haber cotizado al menos 250 semanas para recibir una pensión de 35 por ciento de su salario. Si la invalidez es de 75 por ciento, deberá haber cotizado al menos 150 semanas (artículo 154). A título de ejemplo, aun para obtener la prestación de ayuda (financiera) para matrimonio (un salario mínimo mensual), se necesita haber cotizado 150 semanas (artículo 165).

Por lo anterior, la política social tiende a ser menos social y más fraccionadora de la sociedad: los trabajadores que logran permanecer en una situación de empleo estable durante la mayor parte de su vida, son objeto de una política social que es diferente de la dirigida hacia la población asalariada eventual y precarizada, que a su vez es distinta de la política social orientada hacia la extrema pobreza, y todas ellas aisladas ante la ausencia de una política redistributiva que considere la socialización de recursos a partir de los grupos de mayores ingresos y patrimonio.

Este fraccionamiento, o estratificación de la política social, implica:

1) El favorecer los esquemas de protección privada (vía aseguradoras y fondos de retiro), cuyos beneficios serán correspondientes al nivel de ingreso del cotizante individual, lo que quiebra el propio sentido social de la previsión; se convierte ésta en

fundamentalmente individual y evita el traslado de recursos a favor de la protección al conjunto de la población.

2) El ahogar financieramente las capacidades de las instituciones de seguridad social para la prestación de sus servicios a los trabajadores derechohabientes y sus familias.

3) Que los demás trabajadores, salvo los pobres en extremo, carezcan de instrumentos específicos de protección social, a menos de que en lo individual decidan integrarse a un seguro popular, circunscrito a la atención a la salud en las instituciones de seguridad social, específicamente a la de base o de primer nivel.

4) Que la población en extrema pobreza reciba otra política específica (focalizada), en función de las características de marginación del lugar en que vive y de las carencias de su hogar.

La profundización de esta estratificación, además de implicar procesos desiguales del ejercicio de los derechos sociales, también puede dificultar la capilaridad entre los diversos estratos. El hecho de que los asalariados precarios no ingresen a un sistema de seguridad social estable también dificulta la posibilidad de adquirir las calificaciones requeridas para una carrera laboral en el sentido del sector primario de la segmentación de los mercados de trabajo. Este obstáculo, aunado al hecho de que la preparación de trabajadores calificados tiende a realizarse en el sistema educativo de formación técnica (Conalep y universidades tecnológicas, principalmente), reduce aún más la opción de que los trabajadores insertos en empleo precarios puedan mejorar sus condiciones laborales y sociales.

Sin embargo, la dificultad para ascender en términos de estabilidad

y carrera laboral no implica una situación de anclaje en un trabajo especial dentro de la precariedad, sino la multiplicación de funciones diversas, igual de precarias. Además, dada la estructura de edades de la población mexicana se presenta también una movilidad descendente, sobre todo hacia los trabajadores mayores de treinta y cinco años en el caso de los manuales y de cuarenta y cinco para los demás. En estos últimos nada avala que la estructura de fondo de pensión (Afore) para el retiro garantice a los trabajadores el beneficiarse de una jubilación estable, si pueden perder de súbito su inserción en un empleo asalariado en que coticen.<sup>7</sup>

Otros factores de barreras a la entrada y a la salida de los sistemas de protección social es el aislamiento de los trabajadores en función del sistema a que se pertenezca. El beneficiario del IMSS que se integre a un empleo en el gobierno federal, o viceversa, deberá partir de cero en un esquema de cotización diferente, lo que favorece más la formación de comportamientos estancos entre el IMSS, ISSSTE, Pemex e ISSFAM.

En tales circunstancias de movilidad, señala Lautier, difícilmente cabe la organización de la política social con base en formas de protección particular para cada grupo de trabajadores específico.

Ante esto, el planteamiento de Lautier es el de *todo o nada*: una política social con seguro universal para la que contribuya el conjunto de la PEA y logre un derecho y no sólo una asistencia fluctuante según las coyunturas económicas y políticas. Esto no significa negar la posibilidad de seguir desarrollando políticas focalizadas, sino que éstas sean complementarias y no sustitutas de la social en el sentido universal del término.

El punto de debate sobre la propuesta de Lautier es la factibilidad de que el conjunto de la PEA, incluyendo los más pobres,

contribuyan al pago de la seguridad social. Cabe recordar que el promedio de ingresos monetarios por ocupado del decil más pobre de los hogares era de 494 pesos mensuales (aproximadamente cuarenta y dos euros a 11.8 pesos por euro). El cobro de una cotización a la población de menores ingresos podría resultar más gravoso que el propio recurso obtenido.

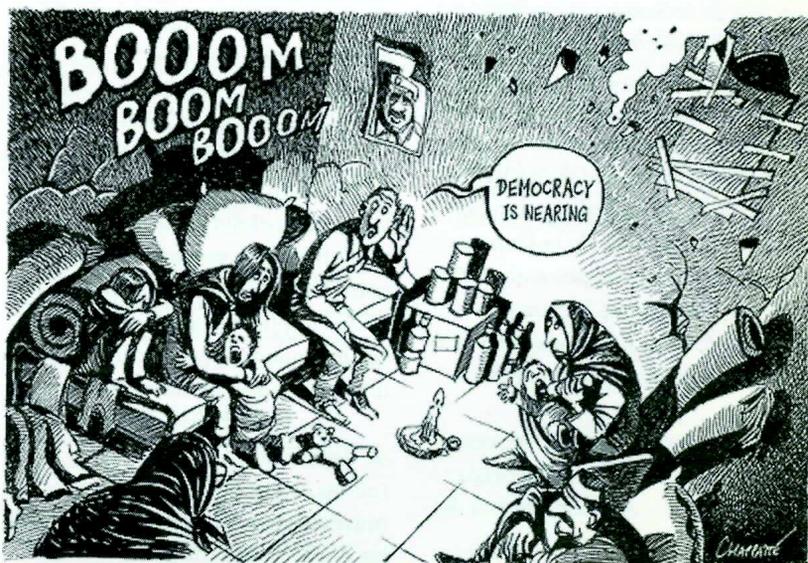
Sin embargo, el no tender progresivamente a la inclusión del conjunto de la PEA en la cotización, implica el sostenimiento de una política fraccionada, en la que la atención universal sea un derecho, con contraprestación para los no pobres; en tanto que sería una acción asistencial para los deciles de menores ingresos. Tal vez, una alternativa de generación de derecho para estos últimos podría establecerse a partir de pagos no monetarios, sea en especie o en trabajo, que permitan facilitar la expansión de la infraestructura, los insumos y servicios que presten las instituciones (por ejemplo, mediante apoyo a trabajos de construcción, limpieza de locales, cuidados de enfermos, transporte de materiales, etcétera).

En todo caso, lo esencial es el establecimiento de un sistema de seguridad y de protección social que permita contrarrestar la

parcialización y heterogeneidad de políticas sociales en función de grupos específicos.

En este sentido, el seguro de cobertura universal podría implicar la generalización del ejercicio de derechos sociales en tres sentidos: 1) otorgamiento igualitario de servicios básicos para todos los cotizantes (los de mayores ingresos pagan más); 2) el derecho a obtener las pensiones en función del equilibrio financiero de la institución para el conjunto de los trabajadores y no de la cotización individual en particular (lo que generaría viabilidad financiera al ejercicio de este derecho); y 3) la disponibilidad de bienes y servicios subsidiados para cotizantes de salarios bajos y medios (focalización inversa: se excluyen a los altos ingresos).

Sin embargo, el problema básico de los mecanismos de financiamiento subsistirá si los estratos de mayores ingresos no contribuyen al menos de modo proporcional a su ingreso, al desarrollo de la protección y la previsión social. Así, la individualización de los seguros mediante esquemas privados afecta sensiblemente las capacidades financieras de la seguridad social.



-Se escucha la democracia.

UNIVERSALIDAD Y FOCALIZACIÓN

El sentido de las políticas universales y las focalizadas está circunscrito por la restricción monetaria y las capacidades de cobertura.

En México existen tanto entidades orientadas a sectores sociales específicos focalizados incluso por hogar (Progresas/Oportunidades), hasta instituciones abiertas a toda la población, sin que ello encierre que éstas tengan una cobertura mayor que aquéllas. En otras palabras, se puede disponer de instituciones de carácter universal con recursos extremadamente limitados y otras de carácter específico con recursos amplios.

Existen dos formas de acceso al derecho a la salud: 1) como derechohabiente de las instituciones encargadas de la seguridad social (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, Marina y Pemex) y 2) como sujeto de atención de las instituciones que reciben a población no derechohabiente: Secretaría de Salud e IMSS Solidaridad.

Los desniveles en cuanto a la cobertura de cada dependencia son extremos. En los sistemas militares y petrolero se cuenta con un médico por cada 239 a 301 habitantes; el ISSSTE tiene uno por cada 595 personas; y el IMSS uno por cada 1 204. Para población abierta también existe una gran diferencia entre la atención de la Secretaría de Salud y el IMSS Solidaridad: la primera tiene un médico por cada 803 personas y el segundo sólo uno por cada 2 068. Esta situación se reproduce en la infraestructura general de las instituciones. Mientras que el sistema de salud de la Secretaría de la Defensa dispone de una cama por cada 126 personas, en el ISSSTE hay una por cada 1 492, en el IMSS por cada 1 626 y en el IMSS-Solidaridad por cada 5 479.<sup>8</sup>

En conjunto, el IMSS y la Secretaría de Salud cubren casi ochenta por ciento de la atención médica del

**Cuadro 8**  
**Población cubierta por cada institución pública de salud, 2000**

| No derechohabientes |            |                                     |
|---------------------|------------|-------------------------------------|
|                     | Población  | Proporción de la población cubierta |
| <b>Total</b>        | 52 806 012 | 47.13                               |
| SSA /1              | 41 881 500 | 37.38                               |
| IMSS/SOL.           | 10 924 512 | 9.75                                |
| Derechohabientes    |            |                                     |
| <b>Total</b>        | 59 231 330 | 52.87                               |
| IMSS/3              | 46 533 924 | 41.53                               |
| ISSSTE              | 10 065 861 | 8.98                                |
| Pemex               | 647 036    | 0.58                                |
| SDN                 | 489 477    | 0.44                                |
| SM                  | 187 028    | 0.17                                |
| Estatal/4           | 1 308 004  | 1.17                                |

Nota: el total de población cubierta es mayor que la población del país por el múltiple aseguramiento de parte de la población.

sector público. Mientras que el primero se concentra en pocas y generalmente grandes unidades médicas (1 784), la segunda se disemina en 15 239 puntos de atención (por lo regular pequeños). En el primero se presta mayor interés relativo a la atención de segundo y tercer nivel, en tanto que la segunda se concentra en la asistencia de primer nivel. El IMSS tiene una unidad de hospitalización especializada por cada 214 442 habitantes y la Secretaría de Salud, una por cada 423 045 personas.

La dispersión en las capacidades de las instituciones de salud hace intuir la posibilidad de un manejo más eficiente y extenso a partir de la combinación de dichas capacidades, lo que implicaría la integración de las dependencias y su articulación en un sistema de atención universal.

Una articulación del conjunto de dependencia no significaría sustituir las políticas focalizadas por una universal, sino integrar las lógicas de las primeras al sentido integrador

de la segunda, que permita liberar recursos y capacidades del conglomerado de las instituciones públicas de salud y previsión, para atender tanto los derechos sociales de toda la población como los requerimientos específicos en situación especial de vulnerabilidad.

Lautier plantea para México la presencia de dos clases de focalización en los años recientes: por una parte, las políticas tipo Progresas/Oportunidades, basadas en categorías específicas de individuos (mujeres y niños extremadamente pobres en zonas rurales [Progresas] y ciudades medias [agregadas en Oportunidades]) y, por otra, las políticas que integran aspectos sociales y de desarrollo local, como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). En ambos casos se han mostrado resultados ambivalentes. En términos positivos, se ha avanzado en una atención efectiva hacia extrema pobreza: en el Pronasol se actuó en la capacidad de generar

infraestructura y en el Progreso en atender a población que no había sido beneficiada. En términos negativos, se trata de programas fraccionados de las políticas económicas y sociales, donde se generan o reproducen cotos de poder clientelar y no derechos.

El gran problema en México es la sustentabilidad financiera de los programas focalizados y su capacidad de articulación con una política auténticamente social.

#### CONCLUSIÓN

La política social es indisociable de la estructura productiva y de distribución del ingreso de la sociedad en cuestión. Las políticas focalizadas difícilmente tendrán un impacto significativo y duradero de reducción de la pobreza si no se articulan con dichas estructuras, no sólo desde una perspectiva de integración de los individuos beneficiarios a los mercados de bienes y trabajo, sino creando las condiciones sociales de transferencias de recursos al interior de la sociedad.

La pobreza no puede enfrentarse sólo ni de manera prioritaria con programas de combate a ella. Aunque éstos sean técnicamente pertinentes y aplicados con rigor de acuerdo con sus objetivos declarados y no como formas de control social; de cualquier modo, no podrán reducir con durabilidad la pobreza cuando la creación de riqueza está estancada y la distribución del ingreso tiende a ser cada vez más concentrada.

México tiene más de veinte años de un crecimiento exiguo de su economía (la tasa media de crecimiento del PIB entre 1981 y 2002 es apenas de 2.16 por ciento cuando la de la PEA es de 2.68) y la distribución del ingreso monetario tiende a ser más inequitativa:<sup>9</sup> menos riqueza por trabajador y más concentrada significa necesariamente mayor empobrecimiento para los no beneficiarios de los procesos de concentra-

ción. Si a ello le aunamos la no existencia de una estructura de integración universal del conjunto de la población en las políticas sociales y, por el contrario, la presencia de otras que tienden a individualizar cada vez más la atención a la salud y la previsión (por no mencionar los temas de educación y vivienda, no tratados en este artículo), socialmente se estará generando mayor empobrecimiento aunque se dedicara todo el presupuesto público a la atención de la pobreza.

La transferencia de recursos entre sectores sociales, la generación de derechos y no de “apoyos” y la articulación de las políticas sociales con los procesos económicos, productivos y distributivos son condiciones ineludibles para constituir una estrategia social estable y, dentro de ella, enfrentar estructuralmente la pobreza.

#### NOTAS

<sup>1</sup> El artículo 12 de la ley del IMSS indica que son sujetos de aseguramiento de régimen obligatorio: “I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten [...] un servicio remunerado, personal y subordinado”. La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 20 señala: “Se entiende por relación de trabajo [...] la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”. “II. Los socios de sociedades cooperativas y, III. Las personas que determine el ejecutivo federal a través del decreto respectivo...”.

En cuanto al régimen voluntario, éste comprende (i) el recién creado seguro Popular de Salud, (ii) las prestaciones superiores a las mínimas del régimen obligatorio y (iii) los programas del IMSS frente a la pobreza y la marginación.

<sup>2</sup> El numeral 13 de la propia ley del IMSS establece: “Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio: I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.

II. Los trabajadores domésticos.

III. Los ejidatarios, colonos y pequeños propietarios.

IV. Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y

V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación,

entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.”

<sup>3</sup> Encuesta Nacional de Empleo 2000.

<sup>4</sup> INEGI-IMSS, Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2000.

<sup>5</sup> El artículo 28 de la ley del IMSS señala: “Los asalariados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva”.

<sup>6</sup> Basta señalar que el número de trabajadoras domésticas (fundamentalmente son mujeres) pasa de 1.217 millones en 1991 a 1.789 en 2000, lo que representa un crecimiento anual de 4.37 por ciento y un crecimiento en su proporción en el trabajo asalariado total. Sin embargo, el mayor es en el empleo maquilador, que pasa de 0.434 millones en 1991 a 1.141 en 1999, a un ritmo anual de 11.33 por ciento.

<sup>7</sup> La transición demográfica de México implica, además, un problema serio para el financiamiento de la seguridad social. Se ha pasado de una tasa media de crecimiento demográfico de 3.2 por ciento a inicios de los setenta a alrededor de 1.5 por ciento en la actualidad. En tales circunstancias, el *baby boom* de los años cincuenta a setenta ya ejerce presiones sobre las jubilaciones y será en especial grave entre los años 2020 y 2030. Una posibilidad alternativa de jubilación que iría a contracorriente con la actual, sería la de procesos paulatinos de jubilación, en los que el trabajador mayor de determinada edad fuese reduciendo cada cierto tiempo la jornada máxima laboral y fuera poco a poco compensado con una pensión equivalente al tiempo de trabajo que liberara.

<sup>8</sup> Calculado a partir del Sistema Nacional de Información en Salud, *Boletín*, núm. 20 de información estadística 2000, recursos y servicios, [www.gob.mx](http://www.gob.mx)

<sup>9</sup> El índice de Gini del ingreso monetario ha sido de .456 3 en 1984; .490 en 1989; .509 en 1992; .514 en 1994; .489 en 1996; .509 en 1998, y 0.503 en 2000 (INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares).