



4

Contenido



24



44



54



56

La seguridad social en el contexto de la desigualdad
EDITORIAL

2

ANÁLISIS

Las reformas laboral y de seguridad social en México
JOSÉ ALFONSO BOUZAS ORTIZ

4

Desafíos de la seguridad social de la población indígena
en la Ciudad de México
ROSA ICELA RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ

10

El envejecimiento de la población mexicana
y los desafíos en los servicios de salud
ROSARIO CÁRDENAS

16

TESTIMONIOS

Ciudad de México: progresividad de derechos
JOSÉ RAMÓN AMIEVA GÁLVEZ

24

REFERENCIAS

El derecho humano a la seguridad social: el papel
del Estado y las empresas
HORACIO TOLEDO

28

La previsión social, retos de cara a la Constitución
de la Ciudad de México
JUAN GABRIEL CORCHADO ACEVEDO

38

Los retos del Sistema de Ahorro para el Retiro
CARLOS RAMÍREZ FUENTES

44

INFOGRAFÍA

Derecho a la seguridad social

50

RUMBO A LA CONSTITUCIÓN DE LA CDMX

54

ACCIONES CDHDF

56



La seguridad social en el contexto de la desigualdad

EDITORIAL

El derecho humano a la seguridad social desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, enfrentar la desigualdad y promover la inclusión social. La Organización Internacional del Trabajo define a la seguridad social como la *protección que la sociedad proporciona a las personas que la integran mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la pérdida o una fuerte reducción de los ingresos por causa de una enfermedad, accidente de trabajo, enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez o muerte.*

De igual manera, el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que los Estados miembros están obligados a reconocer el derecho a la seguridad social, siendo de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana ya que contribuye a su supervivencia y la de sus familias, al desarrollo personal, a una realización plena e integración social y económica.

En México, esta prerrogativa se encuentra establecida en los artículos 5º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, la Ley del Seguro Social es un ordenamiento rector en la materia. Pero todavía hay camino por recorrer, en particular resulta necesario desarrollar políticas públicas para la conformación de un modelo de seguridad social que proporcione de manera integral las prestaciones con base en los estándares internacionales de derechos humanos y aumentar progresivamente la población beneficiaria, con el fin de obtener mayores condiciones de igualdad social a partir de la protección de la población sin discriminación alguna. Los niveles de pobreza y desigualdad en nuestro país, así como el hecho de que más de la mitad de la población económicamente activa se desempeña en el sector informal, urgen al Estado mexicano a dar una respuesta pronta y eficaz para ampliar la protección social a las millones de personas que carecen de ella.

Por ello, en esta edición de *Dfensor* se abordan temas coyunturales desde la academia, sociedad civil y gobierno, donde se reflexionan los escenarios, avances, retos y necesidades en la materia. En el contexto de la elaboración de la primera Constitución Política de la Ciudad de México, también se espera que dicho marco legal contribuya a aminorar el impacto de la desigualdad que existe en esta ciudad. **D**



Las reformas laboral y de seguridad social en México

JOSÉ ALFONSO BOUZAS ORTIZ*

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es especialista en estudios interdisciplinarios del trabajo y catedrático de Derecho del Trabajo. Consejero honorario de la CDHDF.

El autor del presente artículo esboza un escenario de los avances y retos que enfrenta México en el ámbito de las reformas laborales y de seguridad social, y destaca la necesidad de terminar con la simulación laboral para que, frente a la ineludible tendencia mundial de esquemas de flexibilización, éstos sean racionales y garanticen los derechos fundamentales de las y los trabajadores.

Desde los años ochenta del siglo pasado el mundo ha vivido un proceso de cambios en las relaciones laborales que cuestionan las bases históricas con las que se conformó la estabilidad en el empleo y la seguridad social para quien vive de su trabajo. Sobre las razones que impulsaron el cambio se han escrito infinidad de estudios, y todos convergen en que la globalización es la causa principal. Algunas interpretaciones radicales sostienen que nos encontramos ante el fin de la conceptualización del trabajo como variable del proceso productivo, y otras, un tanto más moderadas, hablan de nuevas exigencias de la economía global que deben ser atendidas, pero considerando en primera instancia a las personas.

Adicionalmente, en el escenario de la discusión se plantean cambios en torno al papel que juega el Estado en la sociedad, pretendiendo que se reduzca a cumplir con las funciones de *vigilante* y saque las manos de la economía, incluso en aquellos renglones como los de la seguridad

social, la educación, la cesantía y la salud, espacios en los que tradicionalmente se sostuvo que éste debía atenderlos y, sin embargo, ahora son reclamados por la iniciativa privada, partiendo de la ineficacia del Estado. No tenemos por qué suponer que México escapará a estas tendencias del sistema o que podrá mantenerse al margen de lo que actualmente se denomina *modernización*.

En un recuento rápido de los últimos años se puede apreciar cómo a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se desarrolló un proceso de privatización de empresas que habían sido creadas en los años previos del gobierno emanado de la revolución de 1910 a 1917. Recordemos también cómo se inició el proceso de privatización de las dos instituciones más importantes que históricamente habían brindado la seguridad social: el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Tengamos también en cuenta, que desde la década de 1980 se señaló la necesidad de una reforma laboral, el cual fue un tema recu-



rente hasta 2012, que se dieron los primeros pasos reformadores en la materia.

Son dos los temas torales para la reforma laboral en México: 1) el de la flexibilización de las relaciones laborales, encontrándonos homologados al esquema mundial, cuando menos en la región occidental, y 2) un tema muy particular del ejercicio de poder en nuestro país es el corporativismo, que en el escenario laboral se expresa como mecanismo de control que arrebató de las manos de las y los trabajadores sus sindicatos, convierte al líder en interlocutor con el gobierno y la empresa, ello a las espaldas de las y los propios trabajadores.

Por ello, es fundamental terminar con la simulación que hay prácticamente en todos los rubros que se involucran en la relación social de trabajo: el salario, la jornada, la estabilidad, la contratación colectiva y el derecho de asociación sindical.

Con la finalidad de ejemplificar lo antes señalado, es fundamental tener en cuenta que la

mayoría de las y los trabajadores formales son dados de alta para recibir la seguridad social, con salario mínimo, en su perjuicio y del gobierno, que debe garantizar los derechos para ofrecer la seguridad social.

La flexibilización de las relaciones laborales

Por lo que respecta al tema de la flexibilidad, en la globalización la disputa por el trabajo también es global, y la empresa monopólica se mueve hacia los lugares en donde es más barata la fuerza de trabajo, desarticulando procesos productivos que en el pasado se realizaban en una sola unidad empresarial.

Este hecho fue generado por el significativo cambio tecnológico que se ha experimentado en los últimos años y la consecuencia es que más de la mitad de la población del mundo que debiera trabajar se encuentra en el desempleo o sobrevive en el sector informal de la economía, el cual siempre ha estado presente, pero que en la globalización alcanza niveles significativos con todas



las consecuencias que ello conlleva, por ejemplo, la inseguridad laboral y de asistencia social para quienes se insertan en este sector para vivir.

Frente a este panorama es trascendente hacer la siguiente afirmación: no es que el trabajo formal deje de ser importante en el proceso productivo, tampoco se trata de una interpretación malthusiana¹ que justifique la sobrepoblación desempleada, sino que la tendencia a monopolizar en pocas manos las actividades económicas –y sobre todo el capital– es la razón que explica tal problemática.

Los monopolios son ya corporativos de múltiples empresas que llevan y concentran las ganancias en unas cuantas manos y la distribución de éstas es cada vez más distante de quienes viven de su trabajo. Podemos concluir que existe una flexibilización que responde a los más recientes requerimientos tecnológicos, a los cambios en la economía, a la conformación de un nuevo tipo de sociedad, lo que nos hace pensar que las estabildades tradicionales (en el trabajo, la jornada

y el salario) ya no son vigentes y tenemos que encontrar otras formas de relaciones laborales, que tengan en cuenta esta realidad, que no se reduzcan a la mera precarización del trabajo.

Incluso, el concepto tradicional de *trabajador* u *obrero* debe ser revisado y considerar que las personas que viven de la venta de su capacidad de trabajar tienen diversas características, por lo que surgen nuevas formas como el teletrabajo, y también el control de la jornada se relativiza, estableciendo metas con independencia del tiempo que se emplee.

Ante esta realidad, considero que la flexibilidad es necesaria, pero una flexibilidad racional que atienda los requerimientos de la o el trabajador. Lamentablemente las tendencias mundiales no lo aprecian así y vemos cómo crecen agencias mundiales de contratación temporal como Manpower, y que la constante en el mundo es ofrecer ese tipo de relaciones laborales a través de un sinnúmero de empresas tercerizadoras que evidencian la precarización del trabajo.

Las y los nuevos trabajadores han perdido la posibilidad de pretender la seguridad social, y si llegan a tener asistencia en cualquiera de los renglones que le dan vida, será porque aportan significativas cantidades de sus magros salarios a una empresa privada a la que son obligatoriamente adheridos.

Una muestra de esa irracionalidad tiene que ver con el hecho de que la flexibilidad impacta en aquellos sectores menos calificados, como el de servicios. Aquí se parte de la hipótesis de que una tercerizadora garantizará que el servicio se preste en mejores condiciones, despojando a las y los trabajadores de las prestaciones que el beneficiario final les otorga, colocando a las y los trabajadores del servicio en una inseguridad absoluta en materia laboral, con la consiguiente repercusión en su derecho a la cesantía.

La primera reforma laboral en México se realizó en 2012,² precedida por un sinnúmero de proyectos legislativos y escauceos políticos. En esencia, esa reforma promovida por el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) logró favorecer a las empresas por medio de la flexibilización en el ámbito de la estabilidad en el empleo y las nuevas formas de contratación.

Es importante reconocer que en realidad la flexibilidad ya existía *de facto* y la magra reforma no hizo más que ajustar la legalidad a la realidad. El escenario se caracterizó por un sector empresarial voraz e irresponsable que pretendía flexibilidad plena, un sindicalismo corporativo dispuesto a ceder todas las flexibilidades siempre y cuando no se tocaran las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo, en las cuales se garantizaba su poder, así como un esfuerzo del sindicalismo más plural, que pretendía normas que abonaran legalmente hacia la conformación de organizaciones más libres y

democráticas. De manera vertical y por determinación del gobierno sólo pasaron las reformas flexibilizadoras.

En materia de seguridad social, desde algunos años previos a la reforma laboral, la reforma en la materia implicó despojar a las y los trabajadores de su derecho a la cesantía, al haber transferido sus aportaciones de toda la vida laboral a las administradoras de fondos para el retiro.³

Estamos, por cuanto hace a la seguridad social, en un escenario en el que las y los nuevos trabajadores han perdido la posibilidad de pretenderla, y si llegan a tener asistencia en cualquiera de los renglones que le dan vida, será porque aportan significativas cantidades de sus magros salarios a una empresa privada a la que son obligatoriamente adheridos. Las experiencias en otros países que iniciaron el proceso con anterioridad, han sido un rotundo fracaso.

El corporativismo

Un segundo tema laboral se vincula con la necesidad de verdaderos sindicatos en México, tiene que ver con quitar del escenario de las relaciones laborales a líderes que en el esquema corporativo han hecho de la actividad sindical su empresa.

El tema del corporativismo entró a la discusión desde el exterior, ya que fueron instancias internacionales⁴ las que plantearon que el gobierno de México tenía que modificar esta realidad; por ello, la iniciativa del actual presidente Enrique Peña Nieto de reforma a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo logró el consenso tanto de los sindicatos más democráticos, como de la academia, que venían buscando este cambio.

Esta iniciativa a la fecha está en proceso legislativo y es posible que se concrete en los próximos meses. A partir del momento en que esa reforma constitucional sea aprobada por las legislaturas locales viviremos por lo menos un año de incertidumbre mientras se incorpora a la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior tendrá que ver con el hecho de que por su parte “las y los capos” del sindicalismo no están dispuestos a ceder sus espacios de poder y, por otra parte, la iniciativa privada aún no se convence de la importancia de que existan auténticas organizaciones sindicales libres y democráticas que se inserten y compro-

metan de manera responsable en el proyecto productivo, haciéndolo suyo. Tendrá que generarse un terreno de certidumbre para que entonces sí se dé paso a las flexibilidades necesarias.

Conclusiones

Podemos decir que en el escenario actual del trabajo en México es necesario:

- Hacer conciencia y dar confianza a las y los trabajadores respecto de que los cambios son indispensables.
- Cuidar que la siguiente etapa de la reforma laboral que está en proceso no sea definida por los sindicatos corporativos, y que sí se involucren en ella a las y los trabajadores, con mayor convencimiento de que en la actualidad todas las relaciones sociales –pero en particular las laborales– tienen que transitar hacia el respeto a la dignidad y a los derechos humanos principalmente en el trabajo.
- Construir instancias de control de la vida laboral de cada persona que trabaja, que sean confiables y que eviten el farragoso e interminable escenario que enfrentan las y los trabajadores cuando pretenden que se reconozcan y respeten sus derechos.
- Garantizar la conformación de un Poder Judicial con juezas y jueces probos, que en procedimientos orales y breves resuelvan los conflictos de trabajo, dándole la razón a quien la tenga y salvaguardando los derechos inmediatos, de corto y mediano plazo de las y los trabajadores, incluyendo el derecho a la cesantía con dignidad después de una vida de trabajo.
- Pasar a una etapa de revisión de las condiciones de trabajo por sector, por región y por empresa, en la que las personas involucradas en el proceso productivo sean capaces de establecer las condiciones necesarias, las posibilidades de rentabilidad y la distribución de las utilidades.
- Pensar y construir lo anterior con una visión global, encaminada a que los sindicatos, las regulaciones del trabajo y los contratos colectivos tiendan a globalizarse.
- Revisar las políticas impulsadas en los países occidentales que han defendido la seguridad social, transitando hacia esquemas de flexiseguridad, en los que la participación del Estado ha sido la clave por medio del otorgamiento de buenos salarios con aportaciones óptimas para la construcción de la seguridad social. **D**

NOTAS

- 1 Para una revisión *in extenso*, véase Thomas Robert Malthus, *Ensayo sobre el principio de la población*, José María Noguera (trad.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1846.
- 2 Véase Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre 2012.
- 3 Para revisión *in extenso* véase Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, disponible en <<https://www.gob.mx/consar>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
- 4 Al respecto consúltese en la página de internet de la Organización Internacional del Trabajo el *Informe del Comité de Libertad Sindical a la reunión celebrada en*

Ginebra en marzo de 2011, caso 2694, en el que con todo y una queja que presentó la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas y otras organizaciones sindicales en contra del gobierno de México, señalando la simulación laboral que existe por los contratos colectivos de protección patronal y los sindicatos que los ofrecen, fue imposible que se mantuviera en la Ley Federal del Trabajo el esquema corporativo que hasta entonces había probado su eficacia en materia de control y mediatización de las y los trabajadores. Véanse OIT, *Informes del Comité de Libertad Sindical*, GB.319/INS/10319, Ginebra, 16 al 31 de octubre de 2013, disponible en <<http://bit.ly/2hsNgA5>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.



Desafíos de la seguridad social de la población indígena en la Ciudad de México

ROSA ICELA RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ*

* Secretaria de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno de la Ciudad de México.

Las comunidades indígenas en la Ciudad de México son un sector que aún padece discriminación y desigualdad colectiva. Esto provoca que no cuenten con una seguridad social adecuada. Por ello, en el presente artículo la autora expone un diagnóstico sobre la situación de estas personas y las políticas públicas que se precisan para generarles mejores condiciones laborales y de calidad de vida.

En la capital del país se ha impulsado la adecuación y armonización del marco jurídico y normativo y de la estructura institucional, bajo un enfoque que promueve el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos y sociales.

La propuesta de la actual administración parte de esta perspectiva que asume el compromiso de avanzar de manera decidida en la construcción de un amplio sistema de protección social y en el reconocimiento de garantías en el marco de la diversidad, con el propósito de cerrar las brechas y atenuar la desigualdad que aún persisten en nuestra ciudad.

Uno de los sectores de la población que resulta prioritario atender es la población indígena, la cual, históricamente ha enfrentado grandes obstáculos en el ejercicio pleno de sus derechos,

por lo que presenta los más bajos niveles de desarrollo, las mayores carencias sociales, la más elevada exclusión de los sistemas de protección social, además de altos riesgos asociados con sus actividades económicas.

En este artículo se muestra un diagnóstico de las condiciones de la población indígena de la Ciudad de México y su acceso a la seguridad social. A partir de la información de la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se identifican algunos desafíos en el avance hacia un sistema de seguridad social universal para la población de la ciudad.

La seguridad social de la población indígena de la Ciudad de México

Un documento clave para entender los asuntos relativos a la seguridad social es el Convenio

C102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual la define como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.¹

De acuerdo con la OIT, el objetivo de la seguridad social es

velar porque las personas que están en la imposibilidad –sea temporal o permanente– de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.²

La población indígena enfrenta grandes desafíos para tener acceso a la seguridad social, a lo que se suma la falta de visibilización y la elevada discriminación que padece, la falta de reconocimiento y garantía de los derechos individuales y colectivos de sus pueblos y comunidades, además del limitado presupuesto, federal y local, destinado a la implementación de políticas públicas integrales para su atención.

Con respecto a su actividad económica, ésta se ubica mayoritariamente en el sector informal, ya sea en el ámbito rural, en donde la población indígena se ocupa en el sector primario, o en la ciudad, donde realiza actividades vinculadas al comercio, la construcción, el trabajo doméstico, la limpieza o el transporte, principalmente.

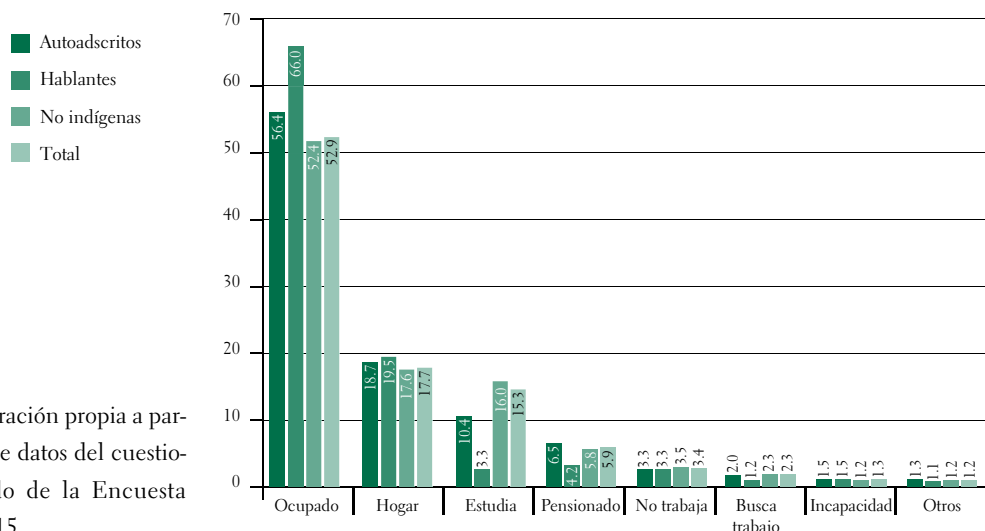
De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015, en la Ciudad de México 1.5% de la población habla una lengua indígena, lo que equivale a 129 355 personas. Por otra parte, 10.8% de la población se autoadscribe como indígena,³ esto es 960 059 personas. Al considerar a ambos grupos, se tiene que en la capital del país habría 1 004 525⁴ indígenas, lo que representa 11.3% de la población total.

A continuación se presenta información acerca de la condición de actividad de la población de la ciudad capital, su situación en el trabajo y las prestaciones laborales que recibe. Se clasifica a la población en tres grupos: quienes se autoadscriben como indígenas, hablantes de alguna de las 68 lenguas indígenas nacionales y no indígenas.

Principales desafíos

Como se observa en el gráfico 1, 66% de la población hablante de una lengua indígena se encuentra ocupada y sólo 3.3% está estudiando. La población que se autoadscribe como indígena presenta condiciones más cercanas a la población no indígena, 56.4 y 10.4%, respectivamente.

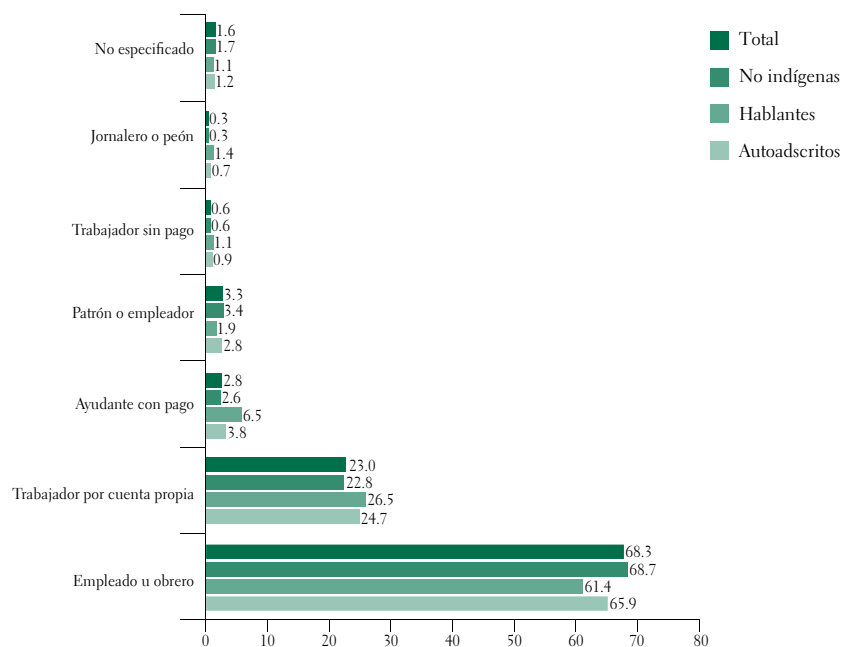
Gráfico 1. Condición de actividad según grupo de población (porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del cuestionario ampliado de la Encuesta Intercensal 2015.

Con respecto a su situación en el trabajo, en el gráfico 2 se puede observar que la mayor parte de la población hablante y autoadscrita como indígena se encuentra empleada o es obrera, mientras que el resto es trabajadora por cuenta propia o ayudante con pago, principalmente.

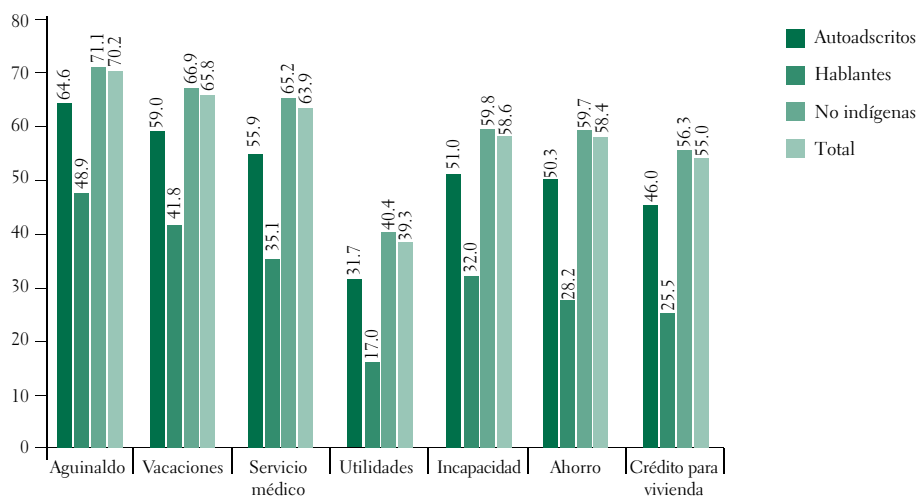
Gráfico 2. Población por situación en el trabajo (porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del cuestionario ampliado de la Encuesta Intercensal 2015.

En el gráfico 3 se resumen las principales diferencias y desigualdades que existen entre grupos de la población con respecto a las prestaciones laborales que reciben y las mayores carencias que presenta la población indígena en su acceso a la seguridad social. En prácticamente todas las prestaciones la población indígena muestra un amplio rezago en comparación con el resto de la población, rezago que es mayor en las personas hablantes de una lengua indígena. En algunos casos, como en el reparto de utilidades, seguro contra incapacidad, ahorro para el retiro y crédito para vivienda, la diferencia llega a ser cercana o superior al doble.

Gráfico 3. Población que recibe prestaciones por su trabajo (porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del cuestionario ampliado de la Encuesta Intercensal 2015.

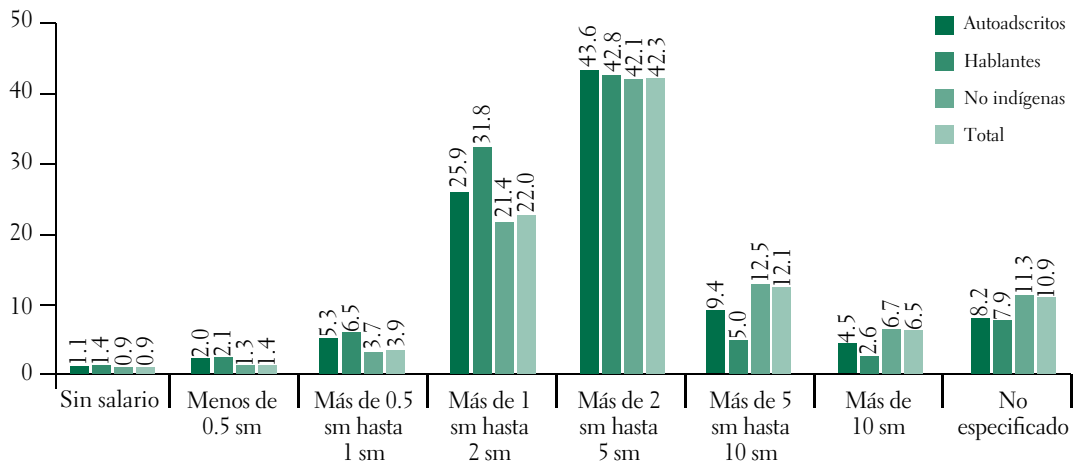


Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

Esto es, la mayoría de la población indígena se encuentra desprotegida ante situaciones imprevistas y carece de prestaciones que le permitan garantizar condiciones mínimas de bienestar al contar únicamente con el ingreso que percibe por su trabajo, el cual, como se observa en el

gráfico 4, es menor respecto del que recibe la población no indígena. Casi 42% de la población hablante y 34.3% de quienes se autoadscriben como indígenas perciben ingresos equivalentes a dos salarios mínimos o menos, lo que contrasta con 27.3% para la población no indígena.

Gráfico 4. Distribución de los grupos de población según ingresos por trabajo (salarios mínimos de 2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del cuestionario ampliado de la Encuesta Intercensal 2015.

Consideraciones finales

La población indígena presenta grandes desigualdades económicas y sociales que se ven ampliadas por las condiciones bajo las que, estructuralmente, se integran en la economía de la Ciudad de México. La precariedad e informalidad en el trabajo son la constante, ello se

traduce en actividades económicas con bajos ingresos, sin prestaciones laborales y limitadas opciones para modificar tal situación.

La información que se muestra permite advertir las diferencias que se presentan en las condiciones de ocupación, ingresos y el acceso a la seguridad social, no sólo entre la población

indígena y no indígena, sino incluso al interior de éstas, entre quienes son hablantes y quienes se autoadscriben como indígenas.

Si bien, la seguridad social ha sido un asunto que tradicionalmente incumbía al Estado central, en la actualidad, los gobiernos locales tienen el deber de coadyuvar en el fortalecimiento de ella, por medio de políticas y programas que atiendan a la población prioritaria.

El reto para las instituciones públicas es aumentar la cobertura de la seguridad social, con calidad y eficiencia, en un entorno presupuestal de recortes constantes.

La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), como entidad responsable de promover la equidad de las comunidades étnicas y la tutela de derechos indígenas, ha asumido el compromiso de impulsar una política transversal y coordinada con las entidades de la administración pública de la Ciudad de México, con programas y acciones dirigidas efectivamente a esta población.

Actualmente la Sederec aplica cinco programas sociales para garantizar, promover y proteger los derechos de las personas y comu-

nidades indígenas: Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios de la Ciudad de México; Medicina Tradicional y Herbolaria en la Ciudad de México; Turismo Alternativo y Patrimonial de la Ciudad de México; Mujer Indígena y de Pueblos Originarios de la Ciudad de México; y el Programa Intercultural y de Equidad para los Pueblos y Comunidades de la Ciudad de México.

La dimensión de este reto no es menor y para alcanzarlo se requiere impulsar una agenda que ponga en el centro los derechos de la población indígena de la capital del país y promover la adopción de modelos de desarrollo y de políticas públicas que permitan modificar los términos del contrato social establecido, así como las condiciones estructurales que han frenado la prosperidad y el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas.

Necesitamos generar un nuevo desarrollo indígena en nuestro país, y específicamente en la Ciudad de México, que nos posibilite superar la visión de políticas públicas paliativas y atender las raíces estructurales de la desigualdad social. **D**

NOTAS

- 1 Organización Internacional del Trabajo, *Administración de la seguridad social*, OIT, 1991, p. 9.
- 2 *Idem*.
- 3 En dicha encuesta se les preguntó a las personas si de acuerdo con su cultura se consideran indígenas. Para calcular el total de población que se autoadscribe como indígena se contabilizó a quienes respondieron que se

consideran total o parcialmente indígenas. Para información *in extenso véase* INEGI, “Encuesta Intercensal 2015”, disponible en <<http://bit.ly/1M2Qn84>>, página consultada el 6 de diciembre de 2016.

- 4 A la suma de los dos grupos hay que restar la población que cumple ambos criterios, esto es, que se autoadscribe como indígena y, además, que habla una lengua indígena. Para información *in extenso véase* INEGI, “Encuesta Intercensal 2015, *loc. cit.*



El envejecimiento de la población mexicana y los desafíos en los servicios de salud

ROSARIO CÁRDENAS*

* Profesora en la Universidad Autónoma Metropolitana. Médica y demógrafa. Obtuvo la Maestría en Demografía por El Colegio de México y el Doctorado en Estudios de Población y Salud Internacional por la Universidad de Harvard. Es autora de numerosas publicaciones en el área de población y salud. Correo de contacto: <cardenas.rsr@gmail.com>.

En este texto se plantea la necesidad de reflexionar sobre la calidad de vida y el acceso a los servicios de salud de las personas adultas mayores, con el objetivo de evidenciar los factores de riesgo que éstas tienen frente a las enfermedades con alto índice de mortalidad en México.

Introducción

Si bien no hay una definición formal de la edad en la cual se deba considerar que una persona ha alcanzado la etapa de la vejez, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) utiliza como punto de corte los 60 años de vida.¹ Esta edad es empleada como referencia para identificar y caracterizar el proceso de envejecimiento de las sociedades y examinar las necesidades específicas de este grupo de población.

En contraste con la jerarquización de prioridades que a finales del siglo pasado colocaba gran parte de las acciones de atención en materia de salud en las poblaciones infantiles, en la actualidad también se reconoce la urgencia de destinar esfuerzos hacia todos los demás grupos etarios.

El objetivo de este trabajo es, por una parte, revisar el proceso de envejecimiento de la población mexicana en años recientes y el que se espera que se tendrá en 2030 y, por otra, examinar algunas de las causas de muerte más importantes en la población de 60 años o más en

el país. Estos dos elementos permitirán colocar en perspectiva las potenciales demandas de salud que será necesario atender y la magnitud de éstas, y apuntar las intervenciones preventivas cuya implementación coadyuvaría a mejorar la calidad de vida de este sector poblacional.

El proceso de envejecimiento de la población mexicana

La estructura etaria de México muestra una intensidad en el proceso de envejecimiento en la actualidad. Este factor es resultado del efecto conjunto de la reducción de la fecundidad iniciada en la década de 1970 y el incremento en la longevidad promedio de la población.

El cuadro 1 muestra que en México, en 2010, una de cada 12 personas tenía 60 años o más; en 2015 esta cifra aumentó a una de cada 10 y para 2030 se espera que una de cada siete sea una persona adulta mayor.² La información acerca del volumen de población por grupo de edad para el periodo 2010-2030 da cuenta de un

estancamiento en el tamaño de la población menor de 15 años en el país, que será de alrededor de 34 millones de personas. En contraste, el grupo de población adulta mayor se duplicará al pasar de 9.7 millones de personas en 2010 a 20.9 millones en 2030. Al subdividir al grupo de po-

blación adulta mayor de acuerdo con lo avanzado de su edad, se observa que dicha duplicación se registrará por igual en las edades de 60 a 74 años, de 75 a 79 y de 80 o más, lo que significa que para 2030 se espera que haya en el país más de 3 millones de personas de 80 años o más.

Cuadro 1. Distribuciones absoluta y relativa de la población de acuerdo con el grupo de edad e indicadores de envejecimiento y dependencia, México 2010-2030

Variable	Año				
	2010	2015	2020	2025	2030
Población total (en miles)	116 329	124 612	132 708	140 521	147 844
0 a 14 años	34 966	34 508	34 379	34 633	34 842
15 a 59 años	71 577	78 165	83 883	88 557	92 096
60 años o más	9 787	11 940	14 445	17 332	20 906
60 a 74 años	6 939	8 624	10 477	12 599	14 880
75 a 79 años	1 299	1 420	1 755	2 054	2 789
80 o más años	1 548	1 896	2 213	2 678	3 237
Porcentaje del total de la población con 60 años o más.	8.4	9.6	10.9	12.3	14.1
Índice de envejecimiento= (población de 60 años o más / población de 0 a 14 años) * 100	28.0	34.6	42.0	50.0	60.0
Relación de dependencia (población de 60 años o más / población de 15 a 59 años) * 100	13.7	15.3	17.2	19.6	22.7

Fuente: Elaboración propia a partir del Cepal, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade). División de Población, “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. América Latina Revisión 2015”, disponible en <<http://bit.ly/1Ta8mmX>>, página consultada el 3 de diciembre de 2016.

Las dinámicas antes descritas se traducirán en un incremento del índice de envejecimiento, es decir, en un aumento de la relación del número de personas de 60 años con respecto a las menores de 15 años de edad. En 2010 este índice fue de 28 personas de 60 años o más por cada 100 menores de 15 años; para 2015 la primera cifra alcanzará un valor de 60. De igual forma, la relación de dependencia de las personas de 60 años o más en relación con las de 15 a 59 años crecerá de 13.7% en 2010 a 22.7% en 2030.

El efecto que este rápido envejecimiento de la población tendrá en la sociedad se verá acentuado tanto por el limitado alcance de las acciones preventivas para propiciar el mayor

funcionamiento y autonomía posibles de la población adulta mayor como por las carencias mostradas en los sistemas de protección social.

La mortalidad de la población adulta mayor

El examen de información sobre mortalidad posibilita identificar no sólo las necesidades de salud de la población, sino distinguir las acciones preventivas cuyo establecimiento eficaz se traduciría tanto en los mayores beneficios en términos de longevidad promedio, como en un mejoramiento de la calidad de vida. El cuadro 2 muestra las tasas de mortalidad estimadas por causas de defunción específicas para grupos quinquenales de edad de la población adulta mayor para 2014.

Cuadro 2. Tasas de mortalidad por causas específicas (por 100 000 personas) en población mayor según grupos quinquenales de edad, México, 2014.

Causa	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 a 79	80 a 84	85 +
Diabetes mellitus	312.1	484.3	642.5	883.4	1 038.6	1 190.3
Tumores malignos	216.5	342.3	457.1	651.2	781.8	853.8
Enfermedades isquémicas del corazón	157.3	277.8	432.9	746.6	1 240.8	2 845.0
Enfermedades del hígado	111.7	149.1	169.9	200.1	205.0	188.2
Enfermedades cerebrovasculares	58.9	107.6	181.5	338.5	563.3	1 014.6
Accidentes	43.1	55.9	70.2	107.1	143.4	288.7
Enfermedades hipertensivas	34.7	67.0	115.8	216.1	383.8	818.2
Neumonía e influenza	29.1	45.7	71.2	138.4	237.5	648.5
Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, excepto bronquitis, bronquiectasia, enfisema y asma	23.9	54.7	108.7	227.4	407.6	829.4
Desnutrición y otras deficiencias nutricionales	4.6	9.9	20.9	48.2	109.8	382.0

Fuente: Estimaciones propias a partir de información sobre defunciones de la Secretaría de Salud y Cepal-Celade. División de Población, “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100”, Revisión 2015, *loc-cit.*



Fotografía: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La comparación de la intensidad de la mortalidad registrada en México con la estimada para otras naciones, permite colocar en perspectiva la dimensión de los problemas de salud encarados por la población adulta mayor en el país.

Esta información señala a la diabetes mellitus como la principal causa de muerte en el país para la población de 60 a 79 años de edad y la segunda más importante para la de 80 años o más. Los tumores malignos se ubican como la segunda causa de muerte de mayor cuantía para la población de 60 a 74 años, y las enfermedades isquémicas del corazón como la tercera causa para estas edades y la primera para el grupo de 80 años o más. Cabe destacar, por una parte, la magnitud de la mortalidad por enfermedades

del hígado, así como la ocasionada por enfermedades cerebrovasculares, particularmente en la población de edad más avanzada y, por otra, el papel que desempeña la neumonía e influenza en la mortalidad de la población en edades extremas, y la certificación de desnutrición y otras deficiencias nutricionales como causas de muerte, especialmente de personas de 85 años o más.

La comparación de la intensidad de la mortalidad registrada en México con la estimada para otras naciones permite colocar en perspectiva la dimensión de los problemas de salud encarados por la población adulta mayor en el país. A partir de información compilada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es posible estimar las tasas de mortalidad para causas específicas en dos grupos de edad que se extienden desde antes del inicio de la vejez hasta el final de la vida. El cuadro 3 muestra las tasas de mortalidad por causas específicas para un conjunto de países y dos grupos etarios: 55 a 74 años y 75 o más.

Cuadro 3. Tasas de mortalidad por causas específicas (por 100 mil personas) en poblaciones de 55 a 74 y de 75 o más años, varios países, 2013*

País	Diabetes mellitus		Desnutrición		Enfermedades hipertensivas		Enfermedades isquémicas cardíacas		Enfermedades cerebrovasculares		Enfermedades del hígado	
	55 a 74	75 o +	55 a 74	75 o +	55 a 74	75 o +	55 a 74	75 o +	55 a 74	75 o +	55 a 74	75 o +
México	328.8	955.5	8.8	175.8	42.9	366.5	188.1	1 355.7	75.8	565.5	116.1	190.3
Argentina	58.1	179.9	2.7	30.6	24.7	209.4	122.5	529.9	95.6	540.9	46.4	49.9
Chile	54.5	254.0	3.0	50.7	34.6	445.4	109.1	487.0	93.5	728.1	79.2	99.5
Costa Rica	46.5	225.3	0.5	15.9	22.3	274.9	142.4	991.7	54.2	555.7	56.3	104.4
Uruguay	48.6	197.2	3.4	18.2	25.4	217.1	128.6	602.8	106.3	770.8	31.1	29.6
Dinamarca	32.6	203.7	0.0	1.2	13.3	165.2	86.5	771.1	55.2	634.8	41.5	30.8
España	14.8	182.6	0.2	2.5	9.1	240.4	78.7	563.9	39.2	544.7	27.1	45.1
Francia	18.1	139.3	0.9	42.2	7.1	131.0	53.7	441.3	34.0	449.9	31.8	31.2
Holanda	18.6	168.6	0.2	3.7	7.7	94.3	68.8	504.0	44.9	603.0	13.1	23.3
Japón	11.6	60.1	1.0	8.0	2.8	39.3	57.7	333.4	64.5	594.1	20.5	43.2

* La información corresponde a 2013, excepto para Dinamarca y Francia (2012).

Fuente: Estimaciones propias a partir de las bases de datos de la OMS, disponible en <<http://who.int/es/>>, página consultada 16 de diciembre de 2016.



Los datos consignados dan cuenta de la desigualdad que enfrentan las personas adultas mayores en México, con respecto a sus pares de otras nacionalidades. La mortalidad por diabetes mellitus para el grupo de 55 a 74 años de edad en México excede en seis veces la estimada para los países latinoamericanos referidos en el cuadro, y es por lo menos 10 veces superior con respecto a las naciones de Europa y Asia que se muestran en dicho cuadro. La información indica un patrón similar, aunque menos acentuado, para la mortalidad por diabetes mellitus en la población de 75 años o más, con diferenciales de alrededor de cuatro veces con respecto a los países latinoamericanos incluidos en el conjunto examinado y de más de 10 veces al contrastar la misma situación con Japón.

El comportamiento de las restantes causas analizadas es muy similar a la pauta descrita, aunque con algunas variantes. Es decir, la mortalidad mexicana es ostensiblemente más alta, mientras que las desigualdades son de menor envergadura en relación con los países latinoamericanos. En tanto que las enfermedades cerebrovasculares son la única causa para la cual la mortalidad mexicana sigue el esquema observado para los demás países en el caso del grupo etario de 75 años o más.

El análisis de la información reportada en el cuadro 3 pone de manifiesto el rezago en el mejoramiento de las condiciones de salud de la población adulta mayor mexicana y, con ello, la ineficacia de las acciones preventivas que hayan sido emprendidas anteriormente, la urgencia de establecer o ampliar las acciones de

educación para la salud, las limitaciones en el acceso oportuno y continuo a la atención médica, y las posibles fallas en la adopción de los esquemas terapéuticos requeridos.

Acciones para el mejoramiento de la salud de la población mayor

Varias de las causas que provocan el fallecimiento de las personas adultas mayores en México son resultado de una exposición sostenida a factores de riesgo. En este sentido, son la expresión de problemas construidos a lo largo de décadas e inclusive transgeneracionalmente. La modificación de la trayectoria de la mortalidad observada en la población adulta mayor requiere tanto la instauración de medidas preventivas orientadas a atender a grupos poblacionales jóvenes e inclusive infantiles, así como el mantenimiento de éstas sistemático. De esta forma, la intensidad de la mortalidad tenderá a semejarse a lo reportado en otros países de la región y del resto del mundo.

Al preguntarse qué tipo de acciones se requiere emprender para enfrentar la alta mortalidad encontrada en la población mayor, es necesario reconocer que la salud es un claro reflejo de las condiciones de vida. Lo anterior tiene implicaciones en el hecho de que en 2014, en México, 46% de la población se encontraba en situación de pobreza, 18% reportaba carecer de acceso a servicios de salud, 21% no contaba con el conjunto de servicios básicos en la vivienda, y 58% carecía de cobertura de seguridad social.³

Adicionalmente, es fundamental reconocer que la organización del sistema de salud tuvo como punto de origen la incorporación formal al mercado de trabajo; sin embargo, con el paso del tiempo éste ha devenido en la fragmentación de la provisión de los servicios, sin que a la fecha se haya podido estructurar un sistema de cobertura universal de atención médica, ocasionando que el derecho a la salud no esté garantizado.

Datos recientes han evidenciado el incremento de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en el país. Ambos son factores de riesgo que aumentan la probabilidad de padecer diversas patologías, entre ellas: diabetes mellitus, enfermedades hipertensivas y ciertos tipos de cáncer. Revertir los procesos que subyacen a la alta presencia de sobrepeso y obesidad requiere

En 2014, en México, 46% de la población se encontraba en situación de pobreza, 18% reportaba carecer de acceso a servicios de salud, 21% no contaba con el conjunto de servicios básicos en la vivienda, y 58% carecía de cobertura de seguridad social, cifras que son un reflejo de las condiciones de vida de la población adulta mayor.

no únicamente de hacer un llamado a modificar comportamientos no saludables como es el sedentarismo, sino también, por ejemplo, que la infraestructura urbana incluya áreas deportivas adecuadas en tamaño, ubicación y equipamiento, así como zonas verdes cabalmente accesibles a toda la ciudadanía. De igual forma, se debe reconocer la relación entre la pobreza y la calidad de la dieta en virtud del costo de productos de mayor contenido nutricional y la necesidad de revisar los tamaños de las porciones.

La modificación de hábitos personales conlleva el apoyo de quienes conforman el entorno inmediato. Esto es especialmente relevante en el caso de la atención a la diabetes mellitus. Los esfuerzos destinados a lograr la comprensión por parte de la población en torno al papel que tienen los aspectos genéticos en el desarrollo de las enfermedades y la importancia de los factores ambientales sociales, la transformación de los servicios de salud a un modelo eminentemente

preventivo y de identificación temprana de las patologías, junto con el diseño de esquemas de atención integral, son elementos que coadyuvarían a reducir la incidencia de ciertas patologías o a posponer su inicio, mejorando con ello la calidad de vida de las personas.

Conclusión

La información analizada revela un panorama muy preocupante en el país. El rápido proceso de envejecimiento registrado en México está acompañado de un patrón de mortalidad por causas que refleja diversas privaciones y el incumplimiento de distintos derechos reconocidos por el Estado. Simultáneamente, las tasas de mortalidad observadas en países con mejores situaciones económicas o de menor desigualdad social marcan la pauta de lo que es plausible alcanzar y, con ello, los niveles de rezago en las condiciones de salud y de vida de la población adulta mayor y las áreas de oportunidad para mejorar. **D**

NOTAS

- 1 Véase World Health Organization, *Information Needs for Research, Policy and Action on Ageing and Older Adults*. WHO/NMH/HPS/00.7, 2000, p. 9, disponible en <<http://bit.ly/2h5NzmE>>, página consultada el 3 de diciembre de 2016.
- 2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)-Celade. División de población, “Estimaciones

y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. América Latina Revisión 2015”, disponible en <<http://bit.ly/1Ta8mmX>>, página consultada el 3 de diciembre de 2016.

- 3 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición de la pobreza 2014. Anexo estadístico de pobreza en México”, disponible en <<http://bit.ly/2gTaHG5>>, página consultada 16 de diciembre de 2016.



Ciudad de México: progresividad de derechos

JOSÉ RAMÓN AMIEVA GÁLVEZ*

* Secretario de
Desarrollo Social
de la Ciudad de
México.

La desigualdad social implica, la mayoría de las veces, marginación y discriminación en cualquier ámbito de la vida, como puede ser el acceso a la educación, a servicios de salud o a oportunidades laborales; es decir, a los elementos que conforman la seguridad social. Este trato desigual hacia determinados grupos sociales profundiza las diferencias entre las personas, ya sea por habilidades, recursos o aptitudes que frenan el disfrute igualitario de los derechos humanos.

En la Ciudad de México las políticas públicas sociales, educativas, económicas y culturales han experimentado cambios positivos y profundos. A lo largo de casi dos décadas los gobiernos de la capital han realizado esfuerzos constantes, trabajos cooperativos y ejercicios de corresponsabilidad con la ciudadanía, la sociedad civil organizada, la academia y la iniciativa privada, para hacer de ésta una metrópoli moderna y democrática, y que sus habitantes cuenten con un piso firme de derechos y libertades.

Por ello, la política social de nuestra ciudad, lejos de ser asistencialista, está constituida

por un sistema integral de atención que busca garantizar los derechos humanos de quienes residen y transitan por ella.

En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (Sedeso),¹ dicho sistema está guiado por cuatro ejes que propician la efectividad de los derechos sociales: la seguridad alimentaria, la equidad social, el combate a la violencia familiar y de género, y la participación de la sociedad en la política social.²

La seguridad alimentaria es una prioridad para la Sedeso, pues representa parte fundamental en el combate a la pobreza en todos los sectores de la población, principalmente de los grupos vulnerables. Así, en concordancia con el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, dicha Secretaría opera cuatro programas en esta materia:

1. Aliméntate.³
2. Comedores Comunitarios.⁴
3. Comedores Públicos.⁵
4. Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años que residen en la CDMX.⁶

Por otra parte, el acceso a servicios básicos es necesario pa-

ra promover la equidad en nuestra sociedad, de ahí que la atención a grupos en condición de exclusión social es prioritaria para alcanzar este objetivo. Al respecto la Sedeso coordina cuatro programas de largo alcance:

1. Uniformes Escolares Gratuitos.⁷
2. Útiles Escolares Gratuitos.⁸
3. Programa Poblaciones en Situación de Calle.⁹
4. Agua a tu Casa CDMX.¹⁰

Por lo que toca a la violencia familiar y de género, la Sedeso parte de reconocer a las familias como base de toda sociedad, por lo que la situación de bienestar o carencia en la que ésta se encuentre repercute invariablemente en el tejido social. Es primordial eliminar toda forma de violencia familiar que atente contra la integridad y los derechos de cualquiera de sus miembros. Los programas de Seguro Social contra la Violencia Familiar¹¹ y de Reinserción Social para Mujeres y Mujeres Trans Víctimas de Violencia Familiar¹² conforman este eje de trabajo.

Finalmente, la participación de la sociedad en la política



social permite que la sociedad civil organizada se convierta en aliada fundamental para la implementación de políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos sociales. La participación ciudadana contribuye de manera importante con los esfuerzos realizados por la Sedeso y el trabajo conjunto ha dado como resultado mejores condiciones de vida y una constante retroalimentación que hacen posibles los programas:

1. Mejoramiento Barrial y Comunitario.¹³
2. Coinversión para el Desarrollo Social de la CDMX.¹⁴
3. Programa Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS).¹⁵

Por medio de la política social de la Ciudad de México se busca garantizar a todas las personas el derecho a ser

Para la Sedeso la premisa es otorgar en todo momento la protección más amplia a las personas, lo cual permita revertir la desigualdad con acciones que promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos.

parte de las políticas públicas sin discriminación ni exclusión. En nuestra ciudad, todas y todos somos sujetos de derechos, para ello el gobierno local trabaja en la articulación de esfuerzos de los actores públicos, sociales y privados, con el fin de hacer efectivo un derecho social trascendental:

el derecho a la ciudad. Esta garantía implica el ejercicio pleno de la ciudadanía, la igualdad y la no discriminación; la protección especial de grupos y personas en situación vulnerable y el compromiso social para el rescate y desarrollo de espacios públicos, entre otros.

Para la Sedeso la premisa es otorgar en todo momento la protección más amplia a las personas, lo cual permita revertir la desigualdad con acciones que promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos y sociales, regidos por los 10 principios de la política social que se incluyen en todos nuestros programas de atención: igualdad, efectividad, participación ciudadana y exigibilidad; transparencia y rendición de cuentas; evaluación y monitoreo; marco normativo de avanzada, universalidad, disminución de la pobreza y de la desigualdad; y ejercicio de los derechos e integralidad. **D**

NOTAS

- 1 Véase Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, disponible en <<http://bit.ly/2a5SP2G>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
- 2 Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Programas”, disponible en <<http://bit.ly/2gFws2l>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.

- 3 “Es un programa social que busca contribuir a la consecución y seguridad alimentaria y a una menor malnutrición de quienes viven en la Ciudad de México en particular; en función de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras”. Véase Secretaría de

- Desarrollo Social, “Aliméntate”, disponible en <<http://bit.ly/2huhUt9>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
- 4 “Es un programa social que busca promover una cultura de alimentación adecuada y saludable para mejorar los hábitos alimentarios. Lo anterior, apoyando a la instalación de comedores comunitarios con el fin de fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Comedores comunitarios”, disponible en <<http://bit.ly/2csVPrP>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 5 Es un programa que “contribuye a garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de la población que viva, trabaje o transite por unidades territoriales de media, alta o muy alta marginalidad, en especial para la que vive en situación de vulnerabilidad como: niñas y niños, personas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, desempleadas, personas en situación de calle y en general toda aquella que solicite el servicio”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Comedores públicos”, disponible en <<http://bit.ly/2gFCWYM>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 6 “La pensión alimentaria encuentra sustento en los principios de universalidad, territorialidad, exigibilidad, transparencia y garantía de seguridad económica básica que establece el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México vigente, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas mayores de 68 años de edad”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años que residen en la CDMX”, disponible en <<http://bit.ly/2dOTvAP>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 7 “Este programa forma parte de la política social del Gobierno capitalino, el cual se implementa a través de la Sedeso para el pleno ejercicio del derecho a la educación de las niñas y los niños de la Ciudad de México”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Uniformes escolares gratuitos”, disponible en <<http://bit.ly/2hCn3SH>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 8 “Este programa social apoya a todas y todos los alumnos inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México de nivel básico, mediante la entrega de un apoyo económico, beneficiando así la economía familiar, además de que contribuye entre el alumnado, a la equidad, eliminación de la discriminación, integración e identidad en sus escuelas”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Útiles escolares gratuitos”, disponible en <<http://bit.ly/2hHmwy>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 9 “La población callejera es un grupo social diverso, conformado por niñas, niños, personas jóvenes, mujeres, familias, personas mayores, personas con discapacidad y otras con diversos problemas de salud y adicciones”. La Sedeso ha creado este programa con el fin de brindar atención a este sector de la población a través del monitoreo constante, promoción de servicios asistenciales o canalización a instituciones públicas y privadas. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Poblaciones en situación de calle”, disponible en <<http://bit.ly/2hCu1am>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 10 El objetivo de este programa es “contribuir a generar condiciones de equidad para las y los habitantes de la Ciudad de México, mediante la disponibilidad de agua con tecnologías de captación pluvial”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Agua a tu casa CDMX”, disponible en <<http://bit.ly/2aKHpCO>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 11 “Este seguro ofrece condiciones mínimas de independencia para la toma de decisiones e impulsa su autonomía y empoderamiento que les permita continuar su proceso de atención especializada, hasta lograr vivir una vida libre de violencia y el rescate de sus derechos”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Seguro contra la violencia familiar”, disponible en <<http://bit.ly/2hKVKSa>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 12 “Este programa brinda las condiciones básicas necesarias de independencia a las mujeres y mujeres trans, víctimas de violencia familiar para impulsar su autonomía y empoderamiento, que les permita continuar su proceso de atención especializada, hasta lograr vivir una vida libre de violencia y el rescate de sus derechos”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Reinserción social para mujeres y mujeres trans víctimas de violencia familiar de la CDMX”, disponible en <<http://bit.ly/2hsEsKj>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 13 “Es un programa social que busca contribuir al rescate y mejoramiento de los espacios públicos e infraestructura social de los barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales de la Ciudad de México, a través de un proceso participativo, integral, incluyente, sostenido y con equidad de género”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Mejoramiento barrial y comunitario”, disponible en <<http://bit.ly/2hjCdLO>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 14 “Es un programa social que conjuga recursos, experiencias, conocimientos de instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles en una relación de corresponsabilidad, para emprender acciones en materia de desarrollo social e impulsar la diversa participación de la ciudadanía y de las comunidades en la transformación de su entorno para la construcción de una ciudad con equidad”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “Coinversión para el Desarrollo Social de la CDMX”, disponible en <<http://bit.ly/2huqsJR>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
 - 15 “Es un programa de transferencia monetaria que otorga apoyo financiero a proyectos de las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y sociedades cooperativas), registradas en la Ciudad de México previa selección por parte del Comité de Selección y avaladas por las instancias cofinancadoras para instrumentar acciones de asistencia social a personas que se encuentren en situación de calle o de vulnerabilidad que habiten en esta ciudad, y con ello vincular las actividades que realiza el Gobierno de la Ciudad de México con el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, mediante el principio de corresponsabilidad, para contribuir a garantizar el derecho a la salud, promoción de la equidad, cohesión e integración social, a la educación, entre otros, de la población beneficiaria”. Véase Secretaría de Desarrollo Social, “PROFAIS”, disponible en <<http://bit.ly/2hCA7aR>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.



El derecho humano a la seguridad social: el papel del Estado y las empresas

HORACIO TOLEDO*

* Quinto visitador general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En el presente artículo el autor detalla la estructura del sistema de seguridad social en México y hace una comparación con otros países, con el objetivo de reconocer los avances y retos que enfrenta la nación para garantizar en los ámbitos público y privado que las y los ciudadanos tengan acceso a empleos dignos y a mejores condiciones de vida.

El derecho al trabajo

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha referido que el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y es inherente de la dignidad humana, ya que contribuye a la supervivencia de la persona y de su familia, así como al desarrollo personal, a la plena realización e integración social y económica, en tanto que sea libremente escogido o aceptado.¹

Este derecho permite a las personas gozar de una vida digna, busca brindar seguridad económica y material, además de acceder a otros derechos, como la alimentación, la educación y la seguridad social. Tal prerrogativa se encuentra regulada por los artículos 5° y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales, entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²

La seguridad social constituye un complemento fundamental del derecho al trabajo. En México las personas trabajadoras cuentan con diversas prestaciones que han sido conquistadas durante el devenir histórico, las cuales se han ido incorporando en distintos ordenamientos en materia laboral. Este esquema deriva principalmente de las relaciones entre las y los patrones y las y los trabajadores, siendo el Estado el responsable de garantizarla y proporcionarla.

Seguridad social y prestaciones

El derecho a la seguridad social en México encuentra su antecedente en la Constitución de 1917, la cual constituyó uno de los primeros instrumentos normativos a nivel internacional en incluir los derechos sociales; por consiguiente es la norma fundamental del derecho social positivo, consignado expresamente en el artículo 123, que integra el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social.³

Actualmente en el apartado B, fracción XI, de la Carta Magna se establece que la seguridad social cuenta con bases mínimas, y a través de ellas se cubrirán accidentes y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; jubilación, invalidez, vejez, muerte, así como un fondo de vivienda. Asimismo refiere que protegerá a los familiares de las y los trabajadores mediante asistencia médica y el otorgamiento de medicamentos. Este derecho protege la vida de las y los trabajadores, asegura su subsistencia y la de su familia.

En este contexto se puede entender a la *seguridad social* como “un sistema general homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”.⁴

En nuestro país, la Ley del Seguro Social es un ordenamiento rector en la materia, en el cual se establece que el seguro social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario.⁵ El primero de ellos establece la obligatoriedad para las personas que deben pertenecer a ese régimen, es decir aquellas que presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones, las y los socios de sociedades cooperativas, y aquellas personas que determine el Ejecutivo federal.

En nuestro país, el Estado proporciona la seguridad social a través de diversos organismos, por citar a algunos de ellos: el IMSS, ISSSTE, ISSFAM, así como los institutos de seguridad social de las entidades federativas en el territorio nacional.

El segundo régimen, denominado voluntario, es aquel a través del cual se prevé la incorporación de las y los trabajadores de industrias familiares y las y los independientes, como: profesionales; comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; trabajadores del hogar; ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; patronas y patrones que son personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; las y 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, estudiantes de educación media superior, trabajadores mexicanos residentes en el extranjero y sus familias.

En este contexto el régimen obligatorio comprende los ramos de seguros como: riesgos de trabajo; enfermedades; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y, guarderías para hijos de aseguradas.

Prestaciones de seguridad social que otorga el Estado

En nuestro país, el Estado proporciona la seguridad social a través de diversos organismos, por citar a algunos de ellos: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), así como los institutos de seguridad social de las entidades federativas en el territorio nacional.

En el caso del apartado B (entre los poderes de la Unión y sus trabajadores) del artículo 123 constitucional, corresponde al Estado proporcionar seguridad social a las y los trabajadores, para lo cual ha creado organismos o instituciones encargadas de otorgar servicios para la protección de este derecho.⁶

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es reglamentaria del artículo 123, apartado B, y en ese ordenamiento se establece que tienen carácter obligatorio los seguros: de salud, que comprende atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad, y rehabilitación física y mental; de riesgos del trabajo; de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de invalidez y vida.⁷

Cuadro 1. Seguros establecidos en el Régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Seguros	Concepto	Características
De salud	Tiene por objeto proteger, promover y restaurar la salud de sus derechohabientes, otorgando servicios de salud con calidad, oportunidad y equidad. (Art. 27)	Incluye componentes de atención médica preventiva, curativa, de maternidad y rehabilitación física y mental. (Art. 27)
Atención médica preventiva	Conforme a los programas que se autoricen sobre la materia. (Art. 34)	<ol style="list-style-type: none"> I. El control de enfermedades prevenibles por vacunación; II. El control de enfermedades transmisibles; III. Los programas de autocuidado y de detección oportuna de padecimientos; IV. Educación para la salud; V. Programas de combate a la drogadicción, el alcoholismo y el tabaquismo; VI. Salud reproductiva y planificación familiar; VII. Atención materno infantil; VIII. Salud bucal; IX. Educación nutricional; X. Salud mental; XI. Atención primaria a la salud; XII. Envejecimiento saludable; XIII. Prevención y rehabilitación de pacientes con capacidades disminuidas, y XIV. Las demás actividades que determine como tales la Junta Directiva de acuerdo con las posibilidades financieras del seguro de salud. (Art. 34)
Atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental	Atención médica curativa y de maternidad, así como la de rehabilitación tendiente a corregir la invalidez física y mental. (Art. 35)	<ol style="list-style-type: none"> I. Medicina familiar; II. Medicina de especialidades; III. Gerontológico y geriátrico; IV. Traumatología y urgencias; V. Oncológico; VI. Quirúrgico, y VII. Extensión hospitalaria. (Art. 35)
Accidente de trabajo	Toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquéllos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos, al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa. (Art. 56)	<p>El trabajador que sufra un riesgo del trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; II. Servicio de hospitalización; III. Aparatos de prótesis y ortopedia, y IV. Rehabilitación. (Art. 61) <p>En caso de riesgo del trabajo, el trabajador tendrá derecho a:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Al ser declarada una incapacidad temporal, se otorgará licencia con goce del cien por ciento del sueldo, cuando el riesgo del trabajo imposibilite al trabajador para desempeñar sus labores.

Cuadro I. Seguros establecidos en el Régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (*continuación*)

Seguros	Concepto	Características
Accidente de trabajo (<i>continuación</i>)	<i>Continuación</i>	<p>ii. Al ser declarada una incapacidad parcial, se concederá al incapacitado una Pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo.</p> <p>iii. Al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una Pensión vigente hasta que cumpla sesenta y cinco años.</p> <p>(Art. 62)</p>
Pensión por cesantía en edad avanzada	Existe cesantía en edad avanzada cuando el trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad. (Art. 84)	<p>La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obligando el otorgamiento de:</p> <p>i. Pensión, y</p> <p>ii. Seguro de salud.</p> <p>(Art. 85)</p>
Pensión por vejez	Se requiere que el trabajador o pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización. (Art. 89)	<p>La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obliga al Instituto al otorgamiento de:</p> <p>i. Pensión, y</p> <p>ii. Seguro de salud.</p> <p>(Art. 88)</p>
De invalidez y vida	Existe invalidez cuando el trabajador activo haya quedado imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual, percibida durante el último año de trabajo, y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional. Se debe realizar la declaración de invalidez. (Art. 118)	<p>El estado de invalidez da derecho al trabajador, en los términos de esta Ley, al otorgamiento de:</p> <p>i. Pensión temporal, o</p> <p>ii. Pensión definitiva.</p> <p>(Art. 118)</p>
	La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso. (Art. 129)	<p>Los familiares derechohabientes del trabajador o pensionado fallecido tienen derecho a una pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiese correspondido al trabajador por invalidez.</p> <p>(Art. 132)</p>
Crédito para vivienda	El Instituto administrará el fondo de la vivienda que se integre con las aportaciones que las dependencias y entidades realicen a favor de los trabajadores. (Art. 167)	<p>El fondo de la vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. (Art. 167)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Prestaciones de seguridad social que otorgan las empresas

La seguridad social también se encuentra regulada en el caso de la iniciativa privada, a partir de la relación de trabajo que existe, independientemente de la manera en que se la haya definido, tomando en cuenta cómo se crean derechos y obligaciones recíprocas entre la y el empleado y la y el empleador. La relación de trabajo fue –y continúa siendo– el principal medio del que pueden servirse las y los trabajadores para acceder a los derechos y las prestaciones aso-

ciadas con el empleo en el ámbito del derecho del trabajo y la seguridad social. Es el punto de referencia fundamental para determinar la naturaleza y extensión de los derechos de las y los empleadores, como también sus obligaciones respecto de las y los trabajadores.⁸

En ese sentido, la Ley del Seguro Social establece que el régimen obligatorio comprende los seguros de: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales.

Cuadro 2. Seguros establecidos en el Régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social

Seguros	Concepto	Características
Riesgos de trabajo	<p>El accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo. (Art. 42)</p> <p>La enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. (Art. 43)</p>	<p>i. Incapacidad temporal; ii. Incapacidad permanente parcial; iii. Incapacidad permanente total, y iv. Muerte. (Art. 55)</p>
Enfermedades y maternidad	<p>Para tener derecho a las prestaciones consignadas en este capítulo, el asegurado, el pensionado y los beneficiarios deberán sujetarse a las prescripciones y tratamientos médicos indicados. (Art. 86)</p>	<p>En caso de enfermedad no profesional, se otorgará al asegurado la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento. (Art. 91)</p> <p>La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo. (Art. 101)</p>
Seguro de invalidez y vida	<p>La invalidez es cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior a cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales. Se deberá realizar la declaración de invalidez. (Art. 119)</p>	<p>El estado de invalidez da derecho al asegurado, al otorgamiento de las prestaciones siguientes:</p> <p>i. Pensión temporal; ii. Pensión definitiva. (Art. 120)</p>

Cuadro 2. Seguros establecidos en el Régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social (*continuación*)

Seguros	Concepto	Características
Seguro de invalidez y vida (<i>continuación</i>)	<p>Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, se otorgará a sus beneficiarios, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo, las siguientes prestaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Pensión de viudez; II. Pensión de orfandad; III. Pensión a ascendientes; IV. Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule, y V. Asistencia médica. (Art. 127) 	<p>La pensión de viudez será igual al noventa por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado en el caso de invalidez o de la que venía disfrutando el pensionado por este supuesto. (Art. 131)</p> <p>La pensión del huérfano de padre o madre será igual al veinte por ciento de la pensión de invalidez que el asegurado estuviese gozando al fallecer o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez. (Art. 135)</p>
Cesantía en edad avanzada	<p>Existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad. (Art. 154)</p>	<p>La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obliga al otorgamiento de las prestaciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Pensión; II. Asistencia médica, en los términos del capítulo iv de este Título; III. Asignaciones familiares, y IV. Ayuda asistencial. (Art. 155)
Ramo de vejez	<p>Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas con un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales. (Art. 162)</p>	<p>El ramo de vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Pensión; II. Asistencia médica, en los términos del capítulo iv de este Título; III. Asignaciones familiares, y IV. Ayuda asistencial. (Art. 161)
Guarderías	<p>El ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos. (Art. 201)</p>	<p>Los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores. Serán proporcionados en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico. (Art. 203)</p>
Prestaciones sociales	<p>Las prestaciones sociales comprenden:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Prestaciones sociales institucionales, y II. Prestaciones de solidaridad social. (Art. 208) 	<p>Instalaciones deportivas, sociales, culturales, recreativas y vacacionales a la población en general, ya sea por sí o en cooperación con instituciones de los sectores público o social, estableciendo en todos los casos las cuotas de recuperación de costos correspondientes, a efecto de generar recursos para apoyar el financiamiento de su ocupación y mantenimiento y de colaborar con la sociedad en general en la promoción de ese tipo de actividades. (Art. 210 A)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Seguro Social.



Fotografía: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Modelos de Seguridad Social. Comparativo entre México y otros países

En general la seguridad social de un país está integrada por diversos factores que de manera conjunta o con acciones aisladas buscan obtener el equilibrio social a partir de la protección de la población, independientemente de la situación económica de la persona, el sexo, su religión, condición social o estado civil. Lo anterior se pretende alcanzar con base en la conformación de una red de instituciones en las que se atienden las necesidades de cada Estado. Por ejemplo en México la componen la beneficencia pública y el seguro social, en tanto que en un estudio publicado en 2001 se evidencia que en países como Austria y Alemania⁹ se suman a estas herramientas la de previsión social, que incluye la atención para las víctimas de la guerra y en Austria adicionalmente la previsión para las víctimas de crímenes.¹⁰

En cuanto a la regulación jurídica, en México el derecho a la seguridad social está plasmado en la Carta Magna, y cada una de las instituciones encargadas de la prestación, administración y organización del seguro social (ISSSTE, IMSS e ISSFAM), así como los institutos de seguridad so-

cial de las entidades federativas, las cuales cuentan con su propia normatividad. En Austria existe un sólo compendio especializado en la materia, donde se concentran las legislaciones especiales que se requieren en materia de seguro social, como lo es la Ley Die Sozialversicherungsgesetz (Ley General del Seguro Social), con la precisión de que en esa nación la seguridad social no está elevada a rango constitucional, y tampoco en Alemania.

En cuanto a la población beneficiada por el otorgamiento de la seguridad social hay diferencias marcadas: por ejemplo en México son sujetos del aseguramiento bajo el régimen obligatorio sólo las y los trabajadores activos, y en Austria, aparte de éstos, son sujetos beneficiarios directos de las prestaciones otorgadas por esta rama del seguro también las y los estudiantes desde la primaria y hasta la universidad, y algunos miembros voluntarios de organizaciones de ayuda (socorristas, servicio militar o civil).¹¹

Al respecto, Italia incluye en su Constitución las bases de la seguridad social al afirmar los principios laborales, entre los que se encuentran el derecho al trabajo, la retribución proporcional, el derecho irrenunciable al descanso semanal y a las

El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad social, procurando que las y los trabajadores tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos en caso de desempleo, maternidad o enfermedad.

vacaciones anuales, derecho al mantenimiento y a la asistencia social, derecho de las y los trabajadores a alguna forma de seguro social.¹²

Por otra parte, en diversos países las prestaciones del seguro social son otorgadas a través de institutos del seguro social, que se clasifican según el grupo de personas aseguradas o las regiones estatales, como en Austria y Alemania, o como ocurre en México, donde tales prestaciones se otorgan por la actividad remunerada que realizan las y los asegurados, es decir, empleadas, empleados, servidoras y servidores públicos, integrantes de las fuerzas armadas mexicanas. Solamente su aplicación se extiende a todo el territorio nacional y la cobertura de las prestaciones de todas las ramas del seguro social son para las y los derechohabientes según lo establezca su ley (ISSSTE, IMSS e ISFAM). En cambio, en Europa las prestaciones del seguro social son otorgadas por un número mayor de institutos en cada país, aunque la tendencia actual es la de unificarlos.¹³ Asimismo, la seguridad social en el continente europeo conserva hasta la actualidad características semejantes en varios países, como lo es el tener el nivel de desarrollo más alto de seguridad social en el mundo.

Por otra parte, cabe mencionar que los seguros sociales en Europa y en México son financiados mediante contribuciones tripartitas (obrero-patrón-Estado) que son administradas a través de institutos.¹⁴

Por lo que respecta a la región de América Latina, el modelo chileno de seguridad social, a partir de 1981, puso en operación un régimen de capitalización individual gestionado por entes privados con fines de lucro, sustituyendo completamente el sistema contributivo de reparto (adoptado del sistema europeo). Es de des-

tacar que varios países como Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, Bolivia, México, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana fueron adoptando paulatinamente este modelo con algunas variables; “sin embargo, la constante en todos ellos es la incorporación de regímenes de ahorro individual gestionados por entes privados como estructuras que sustituyen total o parcialmente los sistemas públicos de pensiones o reparto preexistentes”.¹⁵

En la revisión de la evolución del sistema de seguridad social chileno se evidencia que “se logra afiliar a los trabajadores a cajas de previsión de carácter semipúblico que cubren una gama cada vez más amplia de prestaciones. Junto a tres cajas de previsión principales para el sector civil –obreros, empleados particulares, empleados públicos civiles– y dos para los funcionarios del orden castrense y policial”.¹⁶

Conclusiones

El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad social, procurando que las y los trabajadores y sus familias tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos en caso de desempleo, maternidad o enfermedad; o tratándose de invalidez, accidente o riesgo de trabajo; también de regular la administración de las pensiones durante la vejez. Además, impulsando reformas legislativas, suscripción de convenios y tratados internacionales, administración y prestación de servicios a través de sus instituciones proporciona a las personas beneficiarias mejores condiciones de vida.

En la actualidad encontramos trabajadoras y trabajadores formales e informales, siendo estos últimos los que se han multiplicado de manera exponencial aún en países con un elevado crecimiento económico. Cada vez más ellas y ellos se encuentran en empleos con poca estabilidad laboral, desempeñándose en trabajos eventuales o trabajando en su domicilio o por cuenta propia, por lo cual carecen de coberturas de seguridad social.

El trabajo informal se concentra en mayor medida en las economías emergentes, y constituye por lo general la fuente de empleo de una gran cantidad de personas, situación que tiene una profunda repercusión en todos los sectores

de la sociedad, ya que el hecho de carecer de los beneficios de la seguridad social no incide solamente en las y los trabajadores informales, sino además en sus familiares, quienes eventualmente también podrían ser sujetos de aseguramiento. La experiencia muestra que las personas están dispuestas a cotizar en los esquemas de la seguridad social, siempre y cuando ésta satisfaga sus necesidades prioritarias.

En nuestro país es necesaria la generación de políticas públicas para la conformación de un modelo de seguridad social que tienda a proporcionar de manera integral las prestaciones sociales tomando como referencia estándares internacionales, así como aumentar progresivamente la población beneficiaria. El sistema de seguridad social en México podría complementarse con aquellas prácticas o modelos exitosos en naciones con altos niveles en este rubro, siempre que resulten compatibles con el contexto nacional.

Cabe señalar que el Estado mexicano ha realizado esfuerzos encaminados a incentivar a las y los patrones o empleadores para proporcionar seguridad social a sus trabajadoras y trabajadores. El primero de enero de 2014 entró en vigor el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF),¹⁷ el cual tiene por objetivo otorgar beneficios mediante subsidios para el pago de las cuotas obrero-patronales al seguro social y las aportaciones al fondo de vivienda; este régimen estableció un plazo de 10 años con el objetivo de que las micro y pequeñas empresas implementaran una estrategia de planeación tributaria, además de beneficiarse del Régimen de Incorporación a la Seguridad Social.

Finalmente, en las últimas fechas ha aumentado el número de patrones registrados ante el IMSS, tal incremento en la afiliación responde en gran medida a los beneficios fiscales que el gobierno federal les otorgó a través del RIF, estrategia por medio de la cual transitaron a la formalidad. **D**

NOTAS

- 1 Comité DESC, Observación General núm. 18 El derecho al trabajo, E/C.12/GC/18, aprobada en el 35 periodo de sesiones, 24 de noviembre de 2005, disponible en <<http://bit.ly/2fsEe3I>>, página consultada el 6 de diciembre de 2016.
- 2 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “¿Cuáles son los derechos humanos?”, disponible en <<http://bit.ly/1hqWJY0>>, página consultada el 6 de diciembre de 2010.
- 3 Alberto Trueba Urbina, *La nueva legislación de seguridad social en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, pp. 10 y 11.
- 4 Eduardo Macías Santos et al., *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, México, Confederación Patronal de la República Mexicana/Instituto de Proposiciones Estratégicas/Themis, 1993, p. 1.
- 5 Véase Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de diciembre de 1995; última reforma publicada el 12 de noviembre de 2015, Título segundo, del Régimen obligatorio, y Título tercero, del Régimen voluntario.
- 6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 15 de agosto de 2016, artículo 123, apartado B.
- 7 Véase Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 3°, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_240316.pdf>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
- 8 Organización Internacional del Trabajo, *Informe V, La Relación de Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo 95° reunión, 2006, disponible en <<http://bit.ly/2fjpagak>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.
- 9 Austria y Alemania son los países que se toman en consideración en virtud de ser pioneros en reconocer y pronunciarse con respecto a la seguridad social.
- 10 Gabriela Mendizábal Bermúdez, “Semejanzas y diferencias entre los sistemas de seguridad social en México y Europa”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, t. LII, núm. 237, 2001, México, p. 124.
- 11 *Ibidem*, p. 130.
- 12 *Ibidem*, p. 124.
- 13 *Ibidem*, p. 125.
- 14 *Idem*.
- 15 Juan Sebastián Gumucio R., “Mirada al sistema de pensiones de administración privada chileno al acercarse un cuarto de siglo de Aplicación”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 2, 2006, p. 178.
- 16 *Ibidem*, p. 180.
- 17 En este régimen se encuentran las y los contribuyentes que realizan únicamente actividades empresariales, enajenan bienes o prestan servicios por los que no se requiere para su realización un título profesional, asimismo pueden tributar en el RIF cuando además se obtengan ingresos por salarios, asimilados a salarios, arrendamiento o por intereses y que sus ingresos en conjunto no excedan dos millones de pesos.



La previsión social, retos de cara a la Constitución de la Ciudad de México

JUAN GABRIEL CORCHADO ACEVEDO*

* Diputado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el Partido Nueva Alianza. Correo de contacto <jcorchada@aldf.org.mx>.

En el marco de la discusión y próxima aprobación de la Constitución de la Ciudad de México, el autor del presente texto reflexiona sobre los retos para garantizar el derecho a la seguridad social en el país, y plantea que para enfrentar dicha situación es preciso reconocer la necesidad de una nueva política familiar, la igualdad de género, la inclusión social mediante el empleo digno y bien remunerado, y el compromiso intergeneracional.

La universalización y mejora de los mecanismos de protección social son temas recurrentes en el debate político y académico, que ocupa titulares de prensa, artículos e investigaciones, y que por supuesto está presente en la realidad de millones de personas que habitan y transitan en la Ciudad de México, la que dista todavía mucho de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas tangibles. Es un hecho que un porcentaje considerable de la población de la ciudad capital está relegada –en virtud de su situación laboral, salarial, socioeconómica, étnica, de género y edad, etcétera– del ejercicio pleno del derecho humano de seguridad social.

En nuestro país, como en la Ciudad de México, ocurre el fenómeno complejo del que a principios de este siglo hablaba el sociólogo polaco Zygmunt Bauman¹ para referirse al mundo actual, marcado por la pérdida de la seguridad, de la certeza y de la protección, requisitos todos

ellos indispensables para hacer viable la libertad y la autoconfianza de las personas.

Lo cierto es que la condición prevalente para una gran cantidad de habitantes en los estados del país y en la capital es la inseguridad por la subsistencia diaria y la imposibilidad de obtener un ingreso mínimo para la satisfacción de las necesidades básicas.

Es precisamente el dominio de la flexibilización laboral que deviene en la precarización del trabajo, lo que ha ido socavando el estatus del empleo digno y formal, agravando la condición de desempleo, el empleo precario y la inempleabilidad, hasta impactar negativamente a las bases institucionales sobre las que se construyó la seguridad social. El resultado genera el fenómeno de una seguridad insegura, una certeza incierta y una protección *desprotegida*.²

En ese contexto, cuando prevalece que en las políticas públicas regidas por el Estado, se otorga preponderancia al mercado en aras de

Muchas personas se sienten agobiadas por la incertidumbre de su futuro laboral, en la atención de la salud, en la cobertura de la seguridad social y en la disponibilidad de ingresos familiares, lo cual es muy grave, ya que la seguridad es una responsabilidad fundamental del Estado.

generar mayor competitividad, productividad y ganancia, cualquier persona trabajadora está en riesgo ante la posibilidad latente del despido, la pérdida de la subsistencia y la ruptura del lugar que tiene en la sociedad. Es decir, esta problemática coloca a las personas y sus familias en una situación de vulnerabilidad, fragilidad, exclusión y marginación.

Este panorama se ha enraizado a partir de las políticas neoliberales implementadas desde la década de 1980, debido a que los gobiernos han limitado tanto el crecimiento de los gastos como la consolidación de las finanzas públicas, lo que implica el sacrificio de varias generaciones.

Muchas personas en la ciudad se sienten agobiadas por la incertidumbre respecto de su futuro laboral, en la atención de la salud, en la cobertura de la seguridad social y en la disponibilidad de ingresos familiares. Esto es muy grave, ya que la seguridad es una responsabilidad fundamental del Estado.

Sin seguridad en los ámbitos social, civil, económico y cultural, las personas no podrían constituirse en comunidad. En ese sentido, estar seguro debe traducirse en estar a salvo de los factores diversos que de forma imponderable podrían degradar la condición social. Roberto Castel afirma que “la inseguridad social [...] actúa como un principio de desmoralización, de disociación social [...] disuelve los lazos sociales y socava las estructuras psíquicas de los individuos”.³ Es un fenómeno que, sin duda, termina por corroer el carácter.⁴

Castel también hace una clasificación de la vida social de acuerdo con los siguientes tipos de zonas:

1. una zona de integración, en la que encontramos un tipo de trabajo estable con relaciones sociales sólidas;
2. una zona de vulnerabilidad, en donde encontramos un tipo de trabajo precario o desempleo y una condición de cierta fragilidad social, y
3. una zona de exclusión, en la que las personas sufren desempleo o inempleabilidad, aislamiento social y un grado crónico de angustia y desesperación que les puede llevar al suicidio.⁵

Frente a este panorama, se evidencia que hasta ahora las instituciones encargadas de garantizar la seguridad social se han quedado limitadas para redirigir los procesos de interacciones político-sociales, así como las relaciones público-privadas hacia la consecución de certidumbre, protección y seguridad.

La reforma política de la Ciudad de México es una gran oportunidad para trazar la pauta que replantee qué futuro es el que se quiere, cómo se quiere y hasta dónde estamos las y los capitalinos dispuestos a comprometernos y a cooperar para lograrlo.

Es fundamental reconocer que todo cambio conlleva dudas, sin embargo, los valores compartidos, la construcción de confianza (capital social), las expectativas mutuas y el diálogo son imprescindibles para lograr la transformación de vanguardia que se pretende para esta ciudad. Esto implica que el cambio debe estar orientado hacia la consecución de justicia y tener un sólido sustento democrático.

Por lo tanto, es indispensable que en la Constitución de la Ciudad de México se acuerden caminos para conjugar el desarrollo orientado a garantizar los derechos sociales con el diseño de instituciones y políticas enfocadas a regresar la certidumbre a las y los habitantes. Este proceso implicará la construcción de un nuevo pacto laboral, intercultural, económico, fiscal, político y social entre los diversos actores gubernamentales y la sociedad civil, así como la consecuente corresponsabilidad que otorgue fuerza y viabilidad para avanzar hacia los amplios consensos que necesita esta ciudad.

Por poner el ejemplo de un caso paradigmático a nivel mundial, los sistemas de protección social escandinavos ofrecen algunas pautas para el análisis.⁶ A la luz de este tipo de experiencias



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

resulta conveniente repensar la seguridad social considerando cuatro aspectos: la necesidad de una nueva política familiar, la igualdad de género, la inclusión social mediante el empleo digno y bien remunerado, y el compromiso intergeneracional.

Por otro lado, no hay bienestar social sin democracia, ni democracia sin bienestar social. Debemos recordar que un sistema de protección social es más que una estructura institucional y administrativa; es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia.

Un pacto social de esa naturaleza y alcance debe estar respaldado por una decisión de la sociedad, porque si hay ausencia de acuerdos y pactos, los avances que se logren en una buena coyuntura estarán sujetos a los vaivenes de las negociaciones contingentes.

Dicho pacto debería apuntar por lo menos a un umbral mínimo de protección social al cual todo habitante de la Ciudad de México debe tener acceso; formas concretas de solidaridad y modalidades instituidas de regulación de dicha solidaridad y un esquema progresivo —tanto en materia de gasto social como de carga tributaria— en el que se defina con transparencia a

qué rubros se destinarán los incrementos presupuestales y cómo se beneficiarán a los grupos más desprotegidos.

Política y seguridad social

No necesitamos una bola de cristal para anticipar las fuertes tensiones que la Ciudad de México experimentará para hacer compatibles, por un lado, el crecimiento económico y, por el otro, el fortalecimiento de sus sistemas de protección social.

Lo cierto es que ahora más que nunca la protección social debe entenderse de forma positiva como un factor productivo que contribuye al crecimiento económico. Para su eficaz funcionamiento, la Asamblea Constituyente debe encarar reformas en el sistema de protección dado que los paradigmas y las presunciones en los que se había construido han quedado obsoletos.

La política de bienestar social a impulsarse desde la Constitución de la Ciudad de México requiere partir de la consideración de que el crecimiento económico debe sustentarse en la capacitación de las y los habitantes de esta

ciudad para crear y disfrutar al mismo tiempo de los bienes de la urbe y los valores culturales que compartimos sus pobladores. Legislar de forma contraria equivaldría a establecer deliberadamente la injusticia y la marginación. En este sentido, un proceso de crecimiento sin distribución equitativa genera marginación. A la vez que un proceso de distribución sin crecimiento genera miseria. Por ello, crecer y distribuir de forma equitativa es la única clave para alcanzar el tan anhelado desarrollo social.

En este punto no se trata de denostar ni de ir en contra del mercado. Esa sería una estrategia reaccionaria e imposible de llevarse con éxito a la realidad; pero es necesario ponerle al mercado límites, controles, gobierno y atenuantes.

La seguridad debe ser un derecho social de todas y todos los habitantes de la Ciudad de México, y para ello es necesario revisar, fortalecer, innovar y reconfigurar el conjunto de instituciones y políticas abocadas a la protección social.

Una de las claves para resolver el fenómeno de la exclusión está en el punto donde se cruzan trabajo y seguridad. En gran medida la inseguri-



Fotografía: Archivo/CDHDF.

dad podría aminorarse si se le da seguridad al trabajo, y ello deberán entenderlo las y los propios patrones (públicos o privados) e inversionistas.

La protección social debe ser entendida como la política y las instituciones que se proponen, por un lado, contribuir a la capacitación y ocupación de las y los trabajadores y, por otro, facilitar una vida cómoda e higiénica y que asegure contra riesgos económicos, naturales y sociales susceptibles de la labor que se desempeña.

Los retos que afrontan los programas de política social en la actualidad son el envejecimiento de la población, la insuficiente cobertura, la calidad en el servicio, la no uniformidad en las prestaciones, el empleo informal, la flexibilidad laboral, la intensificación de la competitividad a nivel internacional, la incorporación de nuevas tecnologías, los cambios del papel de la mujer en el mercado laboral, entre otros. Tales desafíos no escapan a la Ciudad de México.

A esto hay que sumarle los problemas de sostenibilidad financiera al sistema de pensiones, lo cual compromete la posibilidad de un digno retiro de las y los trabajadores. La solvencia del sistema de pensiones ha demostrado no estar preparado para los cambios demográficos significativos. Además, preocupa la gran vulnerabilidad de los fondos para el retiro, dada la opacidad con la que son manejados.

Por ello, en la Ciudad de México un nuevo modelo de protección social debe de ser con-

cebido como un instrumento capaz de reducir la incertidumbre y crear empleos dignos en un entorno que asegure estabilidad política, nueva gobernanza democrática y cohesión social.

Al reconocer que la competencia de legislar en materia de trabajo es de carácter federal, habrá que definir las estrategias principales que pueden llevarse a cabo en la Ciudad de México. Sin dejar de reconocer las campañas para revisar salarios mínimos, reconocer el trabajo informal, fortalecer el trabajo doméstico y revisar el trabajo sexual, la futura Constitución de la Ciudad de México debe: establecer el compromiso con el trabajo digno –como lo establece la Organización Internacional del Trabajo–; ratificar los acuerdos, tratados y convenios internacionales en materia de trabajo y derechos humanos; fijar una jornada máxima de 40 horas a la semana; superar las brechas salariales de género; atacar todo tipo de discriminación para el acceso y permanencia en empleos dignos; ampliar oportunidades de acceso a la capacitación; buscar la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares; incluir derechos para las personas trabajadoras no asalariadas (una renta básica progresiva);⁷ garantizar un sistema de justicia laboral eficiente para las y los trabajadores de la Ciudad de México; así como establecer un régimen de bienestar social y economía distributiva, y garantizar el pleno ejercicio de los derechos colectivos de sindicalización, negociación colectiva y derecho a huelga. **D**

NOTAS

- 1 Zygmunt Bauman, *En busca de la política*, México, FCE, 2002, pp. 25-46.
- 2 *Idem*.
- 3 Robert Castel, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2004.
- 4 Richard Sennett, *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama, 2000.
- 5 Ana Sánchez Alías y Mercedes Jiménez Sánchez, “Exclusión social: fundamentos teóricos y de la interven-

ción”, en *Trabajo Social Global*, vol. 3, núm. 4, junio de 2013, p. 154, disponible en <<http://bit.ly/2hylh4o>>, página consultada el 10 de diciembre de 2016.

- 6 El modelo escandinavo, que compagina el desarrollo económico con un alto nivel de protección social, prevalece en Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia.
- 7 Esta propuesta está incluida en el texto constitucional que presentó el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, y que se encuentra en proceso de discusión.



Los retos del Sistema de Ahorro para el Retiro

CARLOS RAMÍREZ FUENTES*

* Es economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y politólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene grados de maestría por la London School of Economics y Columbia University. Se ha desempeñado tanto en el sector privado como en el público en instancias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Petróleos Mexicanos. Actualmente es presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Si bien el sistema de pensiones en México ha sentado las bases para garantizar el derecho a la seguridad social y en el rubro de jubilación, con las reformas pensionarias de 1997 y 2007 se otorgó viabilidad a nuestro Sistema de Ahorro para el Retiro. Sin embargo, persisten aún grandes retos para fortalecerlo y consolidarlo, refiere el autor del presente artículo.

Introducción

Al concluir la etapa laboral productiva inicia el periodo del retiro, con la consecuente necesidad de contar con recursos suficientes para sufragar los gastos de esa nueva etapa. Un derecho humano básico es que las personas mayores gocen de una vejez digna, que les permita cubrir necesidades básicas como alimentación, vivienda y salud. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consigna lo siguiente:

La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.¹

Afortunadamente en México existe un sistema pensionario que permite ahorrar en la etapa laboral activa para contar con una jubilación o

pensión en el retiro. Esto último se lleva a cabo a través del Sistema de Ahorro para el Retiro, conocido como el SAR. Es por ello que éste forma parte del sistema de protección social en nuestro país.

En este artículo se revisará el funcionamiento básico del SAR y el mecanismo para proveer de una pensión a las personas ahorradoras del sistema; se abordará cómo México cambió su sistema de pensiones con las trascendentes reformas de 1997 y 2007; se presentarán las ventajas y los avances del actual sistema y finalmente se comentarán los principales retos que el SAR tiene frente a sí para fortalecer y consolidar el sistema pensionario mexicano.

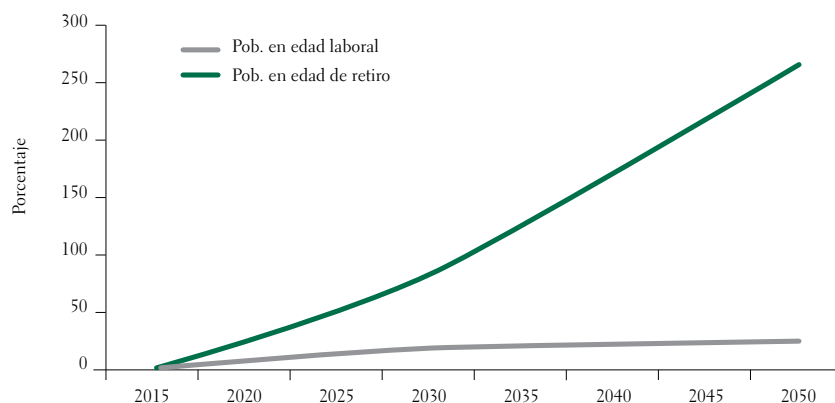
El contexto demográfico

Analizar el sistema de pensiones implica necesariamente entender la demografía del país. México en la actualidad, al igual que todo el mundo, atraviesa por una etapa de envejecimiento poblacional que se acelerará

en las próximas décadas. En efecto, en 1990 había en el país 3 700 000 personas de 65 años y más, mientras que se proyecta que en 2020 esta población mayor será de 9 800 000 y de 23 100 000 en 2050.² Más aún, la esperanza de vida de las y los mexicanos al cumplir los 65 años seguirá aumentando para 2030 a 19.6 años para las mujeres y 17.9 años para los hom-

bres, después de haber sido de 14.8 y 14.1 años en 1970.³ Este envejecimiento de la población tiene importantes consecuencias para el sistema de pensiones, pues por un lado habrá un número cada vez mayor de personas en la vejez que demandarán una pensión, y por el otro, se requerirán más años para sufragar los gastos de esa etapa de la vida.

Gráfico 1. México. Cambio acumulado en la población en edad laboral y de retiro



Fuente: ONU, *World Population Prospects: the 2015 Revision*, Nueva York, ONU, 2015.

Dos tipos de sistema pensionario

Los sistemas de pensiones nacieron a finales del siglo XIX para proveer de un ingreso a los relativamente escasos trabajadores que alcanzaban una edad de jubilación. Dada la demografía de la época (altas tasas de natalidad y mortandad, con una baja esperanza de vida) el número de trabajadores en activo resultaba abrumadoramente superior al número de trabajadores en edad de jubilación. Con esa lógica se establecieron los sistemas de pensiones conocidos como de *beneficio definido* (BD) o de reparto, que se sustentan en un supuesto contrato social implícito: las generaciones de trabajadores activos, a través de sus aportaciones, financian las jubilaciones de la población que entra al retiro. Las aportaciones de las y los trabajadores activos se depositan en una gran “bolsa” administrada por el Estado que sirve para pagar las pensiones definidas,⁴ complementando ese monto para financiar dichas pensiones con recursos fiscales en caso de ser necesario (situación que casi siempre resulta ser el caso). El sistema de BD puede funcionar razonablemente bien bajo ciertas condiciones demográficas y económicas. Por ejemplo, en la primera mitad del siglo XX, con tasas de mor-

talidad elevadas y una esperanza de vida corta, el mecanismo de BD no enfrentaba problemas financieros. De igual manera, bajo condiciones de holgura en las finanzas públicas, se pueden destinar recursos a las pensiones.

No obstante, la demografía comenzó a cambiar a finales de la década de los 1980 y al mismo tiempo se dieron presiones sobre las finanzas públicas, poniendo en entredicho el financiamiento de las pensiones de las y los futuros pensionados.

Como respuesta a lo anterior, surge un nuevo sistema de pensiones conocido como de *contribución definida* (CD). Éste es demográficamente autosostenible, pues consiste en que a cada trabajador activo se le abre una cuenta individual en una institución financiera especializada,⁵ donde se depositarán las aportaciones para el retiro durante toda su vida laboral. Es decir, en este sistema no existe una dependencia intergeneracional, pues cada persona será responsable de financiar su propio retiro con las aportaciones y los rendimientos que acumule en su cuenta individual.

Reformas pensionarias en México

Ante los manifiestos problemas del sistema de BD en nuestro país, era inevitable realizar una

reforma para darle viabilidad al sistema de pensiones. Tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mostraban déficit actuariales no financiados en el futuro. Fue así como en 1995 se reforma la Ley del IMSS⁶ y se crea en 1997 el sistema de cuentas individuales para ser administradas por instituciones privadas de fondos de ahorro para el retiro: las afore.⁷ De igual manera, en 2007, se efectuó una reforma similar para las y los afiliados al ISSSTE.

Estas dos reformas modificaron el paradigma del sistema de pensiones para volverlo fiscal y financieramente viable. Así, el SAR de hoy es el sistema de CD que aglutina principalmente a las y los afiliados al IMSS y al ISSSTE, y que en la actualidad suman cerca de 21 millones de cotizantes activos.⁸

Pensiones bajo el sistema de CD

Para ejemplificar el funcionamiento del nuevo sistema de CD, considérese un afiliado al IMSS. En su cuenta individual de la afore se depositará periódicamente su aportación obligatoria tripartita (patrón-gobierno-trabajador) de 6.5% de su salario base de cotización. De acuerdo con la ley, para poder tener derecho a una pensión al fin de su vida laboral, este trabajador deberá haber cotizado 1 250 semanas y haber cumplido 65 años para tener acceso a una pensión completa.⁹ Como se dijo, bajo este sistema los recursos acumulados financiarán su pensión.¹⁰

Hay dos elementos importantes que son determinantes para obtener una pensión adecuada: en primer término, es crucial desempeñar la vida laboral en el sector formal, pues si bien las y los trabajadores independientes tienen la posibi-

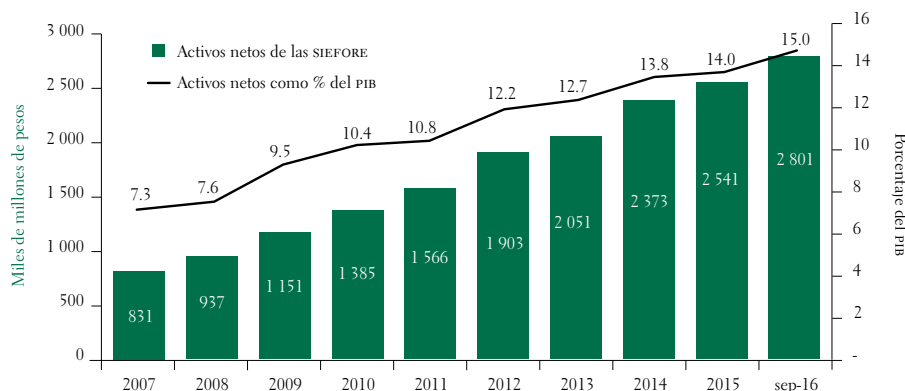
lidad de abrir una cuenta afore por iniciativa propia, en realidad no lo hacen al no tener acceso a la seguridad social y cotizar de manera obligatoria en una afore. Considerando que seis de cada 10 mexicanos se encuentran fuera del mercado formal, se dificulta poder cumplir con el requisito de semanas cotizadas. En segundo término, aun cumpliendo con ellas, el ahorro obligatorio depositado en la afore puede no ser suficiente. Es por ello que es fundamental complementar los recursos para el retiro con aportaciones voluntarias. Ello desde luego implica la disciplina y perseverancia del ahorro. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), que es la institución reguladora y supervisora del SAR, durante los últimos años ha puesto a disposición del público variados canales para ahorrar voluntariamente. Estos vehículos son sencillos y confiables; por ejemplo, realizar estos depósitos en las redes comerciales de conocidas tiendas de conveniencia, mediante la domiciliación electrónica y más recientemente a través de una aplicación en teléfono celular.

Ventajas y avances del actual sistema

A 19 años de la creación del sistema CD de cuentas individuales, ha habido avances relevantes que han logrado importantes beneficios para las y los ahorradores. Entre estos resultados positivos se pueden enumerar los siguientes:

- a) El país cuenta con un sistema de pensiones financieramente sostenible.
- b) El país cuenta hoy con un nivel de ahorro interno sin precedentes: cerca de 2.8 billones de pesos, equivalentes a cerca de 15% del producto interno bruto.

Gráfico 2. Activos netos (Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB)

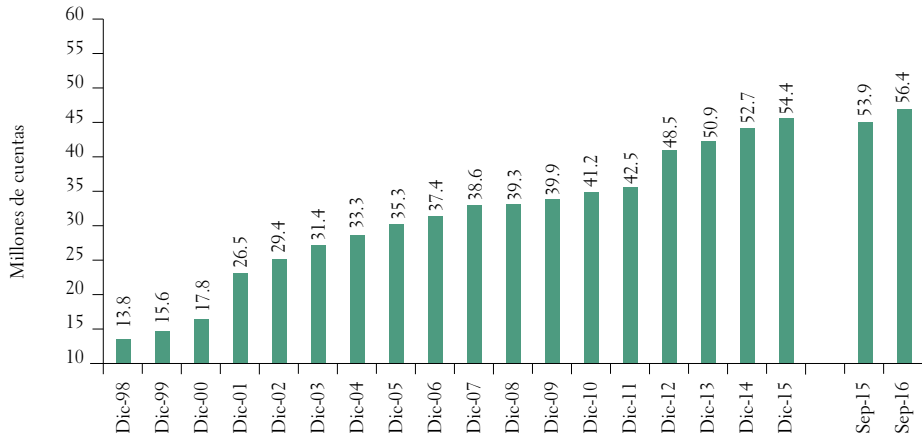


Fuente: Consar.

c) Se han generado atractivos rendimientos reales para las y los trabajadores (cerca de 6 por ciento anual desde el inicio del sistema) que acrecientan el saldo para la pensión.

d) Se ha construido un sistema operativamente robusto que administra aproximadamente 20 millones de cuentas activas y otras 36 millones de cuentas intermitentes.

Gráfico 3. Cuentas administradas (millones de cuentas)

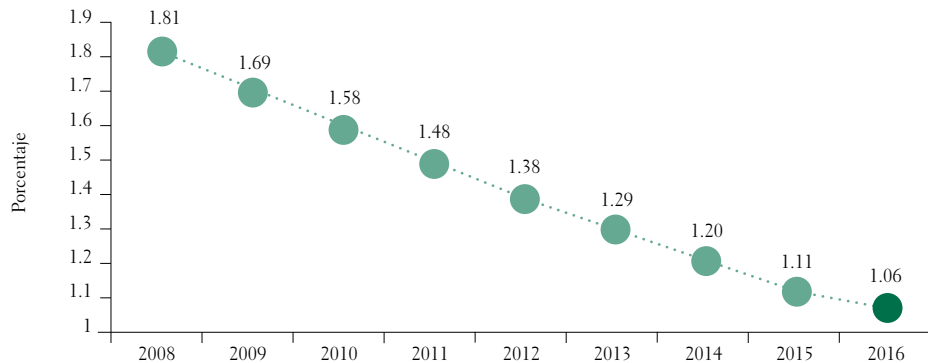


Fuente: Consar.

e) El ahorro de las y los trabajadores genera un círculo virtuoso del ahorro que se ha traducido en financiamiento de proyectos productivos que contribuyen al desarrollo de México.

f) Ha tomado tiempo pero hoy el sistema de pensiones ofrece a sus usuarias y usuarios costos más competitivos y accesibles, con comisiones cobradas por las afore que han ido a la baja.

Gráfico 4. Comisión sobre saldo (Porcentaje sobre saldo administrado, promedio simple)



Fuente: Consar.

No obstante estos logros, los retos futuros son muy grandes y quedan muchos desafíos por atender.

así poder contar con un andamiaje pensionario más adecuado para enfrentar el reto del llamado *tsunami demográfico* que se avecina en México:

Principales retos en materia de pensiones

El principal reto que enfrenta el país en materia pensionaria es mejorar la deficiente cobertura del sistema pensionario, así como lograr una mejoría en las tasas de reemplazo esperadas. A continuación se enumeran algunas acciones posibles para atender los principales desafíos y

1. Buscar elevar el monto de las aportaciones obligatorias que ingresan a la cuenta individual de las y los trabajadores con afore. Hoy es insuficiente.
2. Buscar la integración del denominado *pilar cero* no contributivo con el pilar contri-

butivo de cuentas individuales; y coordinar las pensiones estatales asistenciales con el programa federal.

3. Vincular la edad de cesantía con el incremento en la esperanza de vida.
4. Adoptar políticas que induzcan la formalidad laboral para aumentar el tiempo de cotización.
5. Reformar a los sistemas de reparto que aún persisten (estados, universidades, paraestatales, etcétera.)
6. Continuar con el proceso de flexibilización del régimen de inversión.
7. Seguir con la disminución de las comisiones.
8. Profundizar en la educación financiera y cultura previsional.
9. Continuar promoviendo el ahorro voluntario con nuevos esquemas como la afiliación automática en esquemas de ahorro en las empresas.

Consideraciones finales

En México, el sistema de pensiones ha sentado las bases conforme a las cuales se desarrolla el derecho a la seguridad social en el rubro de jubilación. Las reformas pensionarias de 1997 y 2007 fueron transformaciones necesarias para otorgarle viabilidad a nuestro SAR. No han sido menores los avances que se han logrado en esta materia en los ya casi 20 años de existencia del SAR. Pero resulta innegable reconocer que persisten grandes retos que hay que enfrentar para fortalecer y consolidar al sistema de pensiones.

Para adoptar las acciones descritas se requiere un consenso entre los distintos actores políticos, económicos y sociales del país, como son los sindicatos, el gobierno, patronas y patrones, legisladoras y legisladores, y las y los propios trabajadores. Las pensiones son hoy por hoy la gran reforma estructural pendiente de México; por el bienestar social futuro del país es imperativo avanzar lo más pronto posible en ello. **D**

NOTAS

- 1 Organización Internacional del Trabajo, “Hechos concretos sobre la seguridad social”, disponible en <<http://bit.ly/2fRy5SN>>, página consultada el 6 de diciembre de 2016.
- 2 Consejo Nacional de Población, “Indicadores de la dinámica demográfica 1990-2010 y de proyecciones de población 2010-2030 de México y las entidades federativas”, disponible en <<http://bit.ly/1QKkdBq>>, y Consejo Nacional de Población, “Percepciones de la población 2010-2050”, disponible en <<http://bit.ly/1es2iSt>>, páginas consultadas el 6 de diciembre de 2016.
- 3 Consejo Nacional de Población, “Indicadores de la dinámica demográfica...”, *loc. cit.*
- 4 En nuestro país esa institución es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que afilia a las y los trabajadores del sector privado; y también el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que afilia a las y los servidores públicos.
- 5 En México, estas instituciones especializadas que administran los recursos depositados en las cuentas individuales son las afore (Administradoras de Fondos del Retiro).

Para información *in extenso* véase Asociación Mexicana de Afores, disponible en <<http://www.amafore.org/>>, página consultada el 6 de diciembre de 2016.

- 6 Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995.
- 7 Actualmente existen en nuestro país 11 afores, de las cuales una de ellas es una institución pública que es el PENSIONISSSTE. Para mayor información véase Condu-sef, “Tu Afore, ¿es la que más te conviene?”, disponible en <<http://bit.ly/2gQA1L2>>, página consultada el 6 de diciembre de 2016.
- 8 OCDE, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, México, OCDE/Consar, 2016, p. 39.
- 9 Tiene la opción de ejercer una pensión anticipada proporcional a los 60 años de edad. Véase Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de marzo de 1973, artículo 138.
- 10 El monto de la pensión que reciba será su tasa de reemplazo, que es la proporción que representa la pensión del último sueldo percibido (o un promedio del sueldo de los últimos años). Así, si su sueldo son 10 000 pesos y su pensión es de 6 000 pesos, su tasa de reemplazo será de 60%. Véase Ley del Seguro Social, *idem*.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

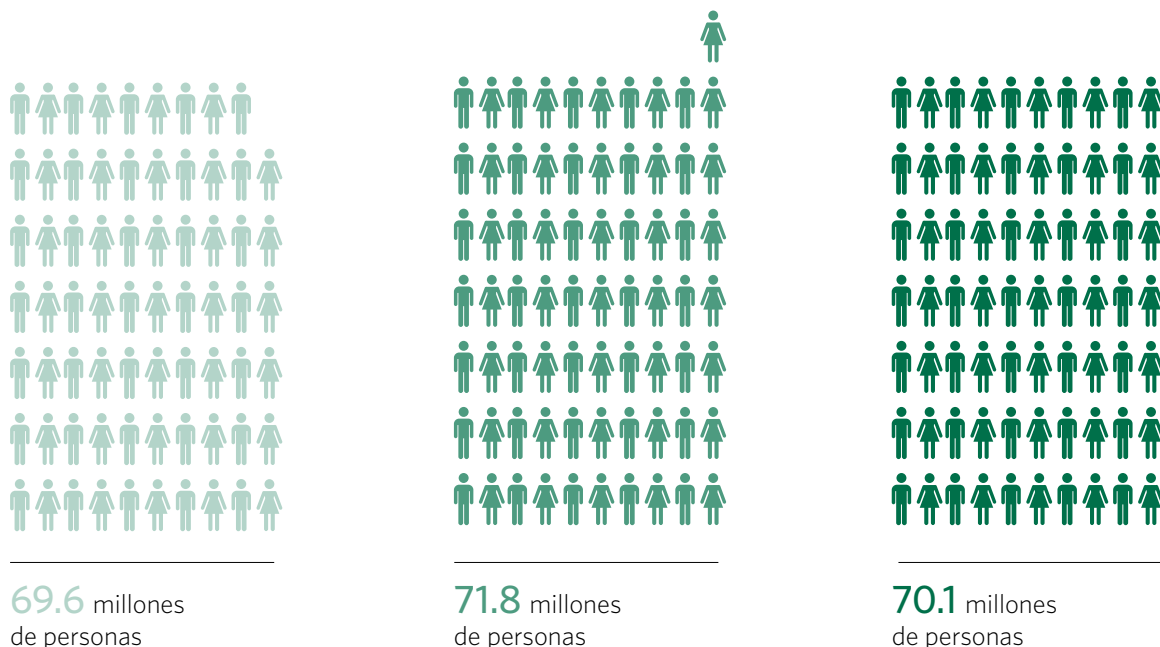
De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) la seguridad social puede ser definida como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de las personas y sus familias ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas como la vejez y el embarazo.

El marco normativo que sustenta este derecho es el artículo 9 del Protocolo de San Salvador; el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a nivel nacional el artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación se presenta un balance de la cobertura de seguridad social en la población a nivel nacional según reportes oficiales.

Carencia de seguridad social

Año | 2010 2012 2014



Condiciones de afiliación



Población total

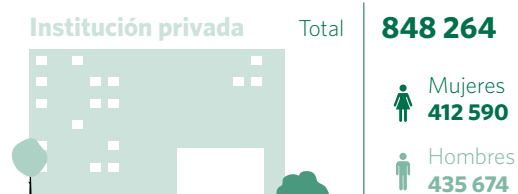
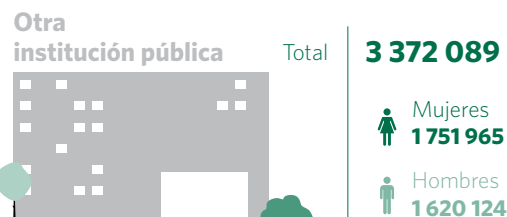
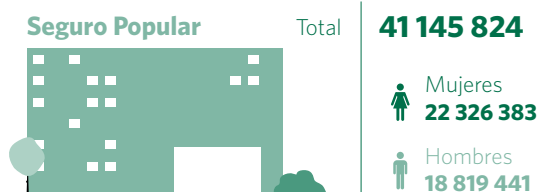
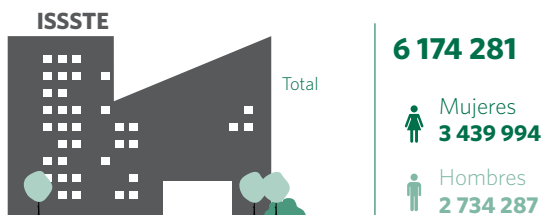
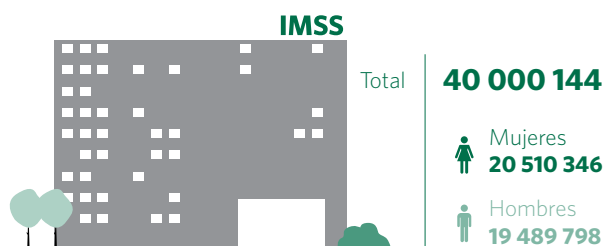
118 563 412

 Mujeres **61 137 316**

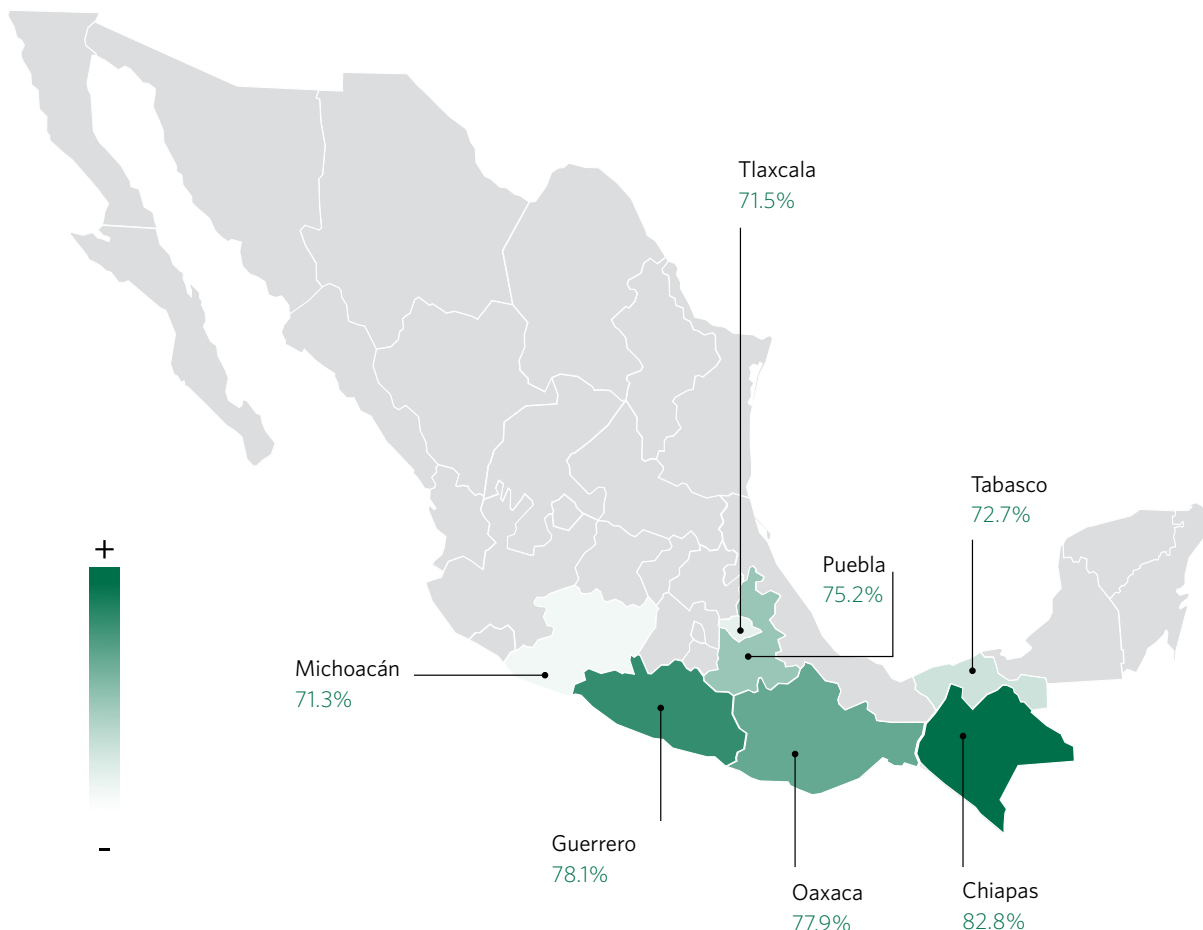
 Hombres **57 426 096**



Institución de afiliación



Estados con mayor carencia por acceso a seguridad social en 2014



Población de 14 años y más en situación laboral



Pensiones



46% Recibe pensión por vejez, enfermedad o accidente de trabajo

Total personas pensionadas

4 346 973

Mujeres **1 835 455**

Hombres **2 511 518**



60% Solo recibe entre \$1 500 y \$4 000 al mes

Monto de pensiones

Hasta 1 salario mínimo



686 058

Mujeres **362 794**

Hombres **323 264**

Más de 2 salarios mínimos



1 132 017

Mujeres **493 884**

Hombres **638 133**



Más de 1 y hasta 2 salarios mínimos



1 670 859

Mujeres **632 428**



Hombres **1 038 431**

Fuentes: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014 (Anexo estadístico)”, disponible en <<http://bit.ly/1qGsf8j>>, página consultada el 5 de diciembre de 2016; e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2013”, disponible en <<http://bit.ly/2h1Wh2j>>, página consultada el 5 de diciembre de 2016.

Seguimiento de los trabajos de la Asamblea Constituyente

A partir de la instalación de las ocho comisiones que integran la Asamblea Constituyente, efectuada los días 17 y 18 de octubre de 2016, se desarrolló el proceso de revisión y discusión del contenido de cada uno de los artículos del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.

El pasado 10 de diciembre de 2016 concluyó el plazo para que las comisiones de la Asamblea Constituyente entregaran los dictámenes a los artículos, los cuales fueron remitidos a la Mesa Directiva.

En el ámbito de derechos humanos caben destacar los siguientes aspectos que están integrados en los dictámenes:

- Se reconoce a la dignidad como principio rector supremo y a los derechos humanos como fundamento de la Constitución.
- Se enuncian las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos por parte de todas las autoridades, así como los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos.
- Se establecen los principios de aplicación e interpretación de los derechos humanos.
- Respecto del principio de progresividad y no regresividad se establece: “En materia de derechos y li-



Fotografía: Canal del Congreso.

bertades reconocidos en la Ciudad de México, esta Constitución y las leyes que de ella emanen, podrán reformarse para ampliar, proteger y garantizar los derechos de las personas, nunca en su menoscabo”.

- Se incluye el deber de transversalizar la perspectiva de género y la no discriminación.
- Se contempla el principio de máximo uso de los recursos para hacer posible la progresividad de los derechos.
- Se establece el derecho a la reparación integral por las violaciones a derechos humanos.
- Se reconoce la protección a las familias, desde un concepto de familia en sentido amplio.
- Se reconocen diversos derechos entre los que cabe destacar los derechos sexuales y reproductivos; el derecho a la memoria y a la verdad; el derecho a defender los derechos; el derecho a la buena administración pública; el acceso a la justicia; el derecho a la libertad de expresión; los derechos de periodistas; el

derecho a la privacidad; el derecho a la educación; a la ciencia y a la innovación tecnológica; los derechos culturales; el derecho a la vida digna; a la alimentación; a la salud; a la vivienda; al agua; al desarrollo sustentable; al trabajo; a la movilidad; a la seguridad ciudadana; al cuidado; al tiempo; entre otros.

- Se establece la atención prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros.

Con respecto al organismo de protección de derechos humanos a nivel local, el artículo 53 plantea que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México conocerá de las quejas por violaciones a derechos humanos causadas por entes públicos locales.

El 16 de diciembre dio inicio la discusión y votación por parte del Pleno de cada artículo, trabajo que deberá concluirse a más tardar el 31 de enero de 2017, fecha en la que la Constitución Política de la Ciudad de México debe quedar lista. **D**





En la CDHDF *cuidamos tus derechos*

CDHDF emite recomendaciones 14, 15, 16 y 17/2016 por diversas violaciones a los derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió durante diciembre los instrumentos recomendatorios 14, 15, 16 y 17/2016 por diversas violaciones a los derechos humanos.

La Recomendación 14/2016 se emitió por la deficiente calidad en la prestación del servicio público otorgado por el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC-Metro), así como por obstaculizaciones de la manifestación pública y protesta social como ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por la inconformidad ante el alza de la tarifa.

La presidenta de la CDHDF, Perla Gómez Gallardo, detalló que en el contexto del alza a la tarifa y su posterior aplicación y aprovechamiento, se originó un movimiento de protesta social identificado con la frase “PosMeSalto”, que alentaba a las personas usuarias del transporte e inconformes con el alza a “saltar” o pasar por debajo de los torniquetes sin pagar por el servicio.

Durante estas manifestaciones se constató que agentes de la policía asignados a la vigilancia de distintas estaciones, ante la falta de capacitación, realizaron detenciones ilegales y arbitrarias, actos de censura y hostigamiento hacia las personas que participaban en la protesta.

Gómez Gallardo indicó que dicho instrumento recomendatorio fue dirigido al STC-Metro, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, en su calidad de autoridades responsables; así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su calidad de autoridad colaboradora.

La presidenta de la CDHDF enfatizó que el STC-Metro –como servicio público de transporte y para la movilidad– es indispensable, ya que mejora la conectividad, promueve actividades económicas en la ciudad, impulsa la productividad, reduce el tiempo perdido en trayectos y puede mejorar la calidad de vida de las personas.

La ombudsperson capitalina señaló que las violaciones a derechos humanos corresponden a tres casos contenidos en 13 expedientes de queja, documentados por la Tercera Visitaduría General. Estos expedientes se vincularon a quejas interpuestas entre 2013 y 2016 por personas inconformes con la actualización de la tarifa del STC-Metro, y consta de un total de 11 puntos, entre los que destacan: elaborar un diagnóstico sobre el servicio y las instalaciones del STC-Metro que permita identificar las necesidades de operación y mantenimiento; revisar y fortalecer los mecanismos de recepción y atención de quejas, comentarios, reporte de fallas, incidentes y necesidades de mantenimiento, para una mejor prestación del servicio.

Por otra parte, la Recomendación 15/2016 fue emitida a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCDMX) por la violación al derecho a la educación inclusiva, en relación con niños y niñas con discapacidad.

Al respecto, Perla Gómez Gallardo destacó que es la primera ocasión en la que el derecho a la educación inclusiva de niñas y niños con discapacidad es el eje central de la investigación llevada a cabo por la CDHDF. Ello, a raíz de que a una peticionaria –que labora en la Procuraduría capitalina– se le negó la prestación de guardería y preescolar para su hijo en el Centro Pedagógico de Desarrollo Infantil (Cepdi).

La presidenta de la CDHDF explicó que dicha negación ocurrió luego de que se le realizó un análisis de historia clínica al hijo de la peticionaria, donde se concluyó que presentaba un retraso de desarrollo psicomotriz y de lenguaje. Cabe subrayar que la negación por esta causa está estipulada tanto en el Manual Administrativo de la Procuraduría como en el Manual Específico de Operación del Cepdi.

Por lo anterior, la CDHDF constató que la negación de la prestación de guardería a la víctima, así como el acceso a la educación, se llevó a cabo con base en criterios

subjetivos, irracionales, desproporcionados y contrarios al enfoque de derechos humanos.

La ombudsperson capitalina enfatizó que la denegación a los servicios educativos y de cuidados, así como la negativa de realizar ajustes razonables, constituyó un trato discriminatorio por parte de la PGJCDMX –violatorio del derecho a la educación inclusiva– en condiciones de igualdad y no discriminación de la persona menor de edad con discapacidad.

Asimismo dijo que este organismo público autónomo espera que el presente caso sirva como ejemplo a otras instancias que prestan servicios de educación, con el fin de que deroguen de sus reglamentos y manuales toda norma que sea contraria al principio de igualdad y no discriminación, o alguna restricción de acceso a los derechos humanos de las niñas y los niños con discapacidad.

Entre los puntos recomendatorios de este instrumento destacan: indemnizar de manera integral a las víctimas por concepto de daño material e inmaterial, y la realización de un diagnóstico de accesibilidad a las instalaciones del Cepdi que permita planificar e implementar medidas a corto, mediano y largo plazo para garantizar un servicio inclusivo, considerando las necesidades de las niñas y los niños inscritos en dicho centro.

La Recomendación 16/2016 fue emitida a la PGJCDMX, como autoridad responsable, por las condiciones en que laboran las y los policías de investigación.

La ombudsperson capitalina destacó la importancia que reviste la labor policial como pilar del Estado mexicano, ya que su función de salvaguardar el orden y la paz pública, así como la de investigar y perseguir los delitos, resulta esencial para proteger los derechos de las personas que habitan y transitan por la capital del país.

Por ello, consideró necesario que las autoridades capitalinas, y particularmente la Procuraduría local, desarrollen una política laboral que dignifique la actuación policial, en la que impera el respeto a los derechos humanos de las y los policías, y se generen las políticas públicas encaminadas a mejorar significativamente las condiciones en las que desempeñan sus funciones.

El instrumento recomendatorio también fue dirigido a la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, en calidad de autoridad colaboradora. La investigación, llevada a cabo por la Quinta Visitaduría General de este Organismo, correspondió a dos expedientes de queja y cuatro expedientes acumulados.

Los derechos humanos vulnerados fueron: al trabajo; a la igualdad y no discriminación con perspectiva de género, en relación con el derecho a vivir libre de violencia laboral; y principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.

La presidenta de la CDHDF señaló que las personas agraviadas fueron policías de investigación de la PGJCDMX, pertenecientes a las coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, así como de la Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales y la Dirección de Planeación Policial y Operativa Base Argos de la Dirección General de Inteligencia.

La Recomendación 16/2006 consta de 10 puntos recomendatorios, nueve dirigidos a la Procuraduría capitalina y uno a la Secretaría de Finanzas. Entre los puntos emitidos a la PGJCDMX destacan: armonizar los instrumentos de organización de la Procuraduría con estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos laborales, en los que se establezcan jornadas, turnos y horarios de trabajo que incluyan los periodos de servicio activo, descansos y rotación del personal, definir servicios extraordinarios, mecanismos de supervisión y control de mandos medios y superiores, acompañamiento psicológico para prevenir estrés laboral, así como investigar la violencia laboral al interior de los centros de trabajo.

La Recomendación 17/2016 fue emitida a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México como autoridad responsable, por agravios a policías auxiliares relacionados con el otorgamiento de servicios y prestaciones de seguridad social.

En la presentación, la presidenta de este organismo enfatizó que siempre se exige a las y los agentes de la policía cumplir cabalmente con el respeto a los derechos humanos durante el ejercicio de sus funciones, por lo que es imperante que se respeten y garanticen sus derechos y prerrogativas, como ciudadanos y personas que trabajan al servicio del Estado.

Por ello, dijo, se les debe garantizar el pago de sus prestaciones económicas, el acceso a una buena atención médica, a un debido tratamiento, a obtener una justa pensión por sus servicios brindados, al seguro institucional que les corresponda, a ser valorados en los términos establecidos por la normatividad y, principalmente, a ser dictaminados con condiciones objetivas de acuerdo con sus padecimientos, erradicando prácticas estructurales arbitrarias, sin fundamento legal, que únicamente violan sus derechos humanos.

La ombudsperson capitalina explicó que la Recomendación 17/2016 también fue dirigida a la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar como autoridad responsable y a la Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México, en su calidad de autoridad colaboradora.

Los derechos humanos violados fueron: al trabajo, a la seguridad social en relación con el derecho a la seguridad jurídica, y al principio de legalidad. Se investigaron 27 expedientes de queja donde se visibiliza la problemática

relacionada con la inadecuada normatividad que rige la actuación de la Caja de Previsión, para el otorgamiento de servicios y prestaciones de seguridad social a favor de las y los policías auxiliares.

La CDHDF documentó, a través de la Quinta Visitaduría General, que servidores públicos de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar omitieron reconocer las enfermedades profesionales o de trabajo de las personas policías auxiliares, sin considerar las labores que desempeñan e incluso el equipo de trabajo que utilizan.

La comisión formuló dos puntos recomendatorios a la Secretaría de Seguridad Pública y seis puntos a la Caja

de Previsión de la Policía Auxiliar. De igual forma dirigió dos puntos a la Oficialía Mayor de la Ciudad de México. En dichos puntos recomendatorios destaca la revisión y modificación a las Reglas de Operación del Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, en la que contempla la incorporación de la definición de enfermedad profesional o de trabajo, definición de conceptos de recalificación y redictaminación, así como un mecanismo de supervisión y monitoreo constante que garantice el cumplimiento de las Reglas por parte de la Caja de Previsión y de la Policía Auxiliar. **D**

N. del E.: Ésta es una síntesis de los instrumentos recomendatorios que emite la CDHDF. Para conocerlos en su totalidad véanse <<http://cdhdf.org.mx/2016/12/recomendacion-142016/>>; <<http://cdhdf.org.mx/2016/12/recomendacion-152016/>>; <<http://cdhdf.org.mx/2016/12/recomendacion-162016/>> y <<http://cdhdf.org.mx/2016/12/recomendacion-172016/>>.



Recomendación/ Visitaduría General (vc) que emite/Fecha de emisión	Caso	Tema	Derechos vulnerados*	Autoridades responsables	Cuestiones relevantes
14/2016 3ª VG 8/diciembre/2016	<p>Deficiente calidad en la prestación del servicio público otorgado por el Sistema de Transporte Colectivo Metro (sct-Metro), en el contexto del alza a la tarifa, su posterior aplicación y aprovechamiento.</p> <p>Detenciones ilegales y arbitrarias y obstaculizaciones de la manifestación pública y protesta social como ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por la inconformidad ante el alza de la tarifa.</p>	Servicio público Metro	<p>Derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la movilidad en relación con el servicio público de transporte.</p> <p>Derecho a la seguridad jurídica, principio de legalidad.</p> <p>Derecho a la libertad de expresión en relación con la manifestación y la protesta social.</p>	<p>Responsables:</p> <p>Sistema de Transporte Colectivo.</p> <p>Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.</p> <p>Colaboradora:</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura.</p>	<p>En la presente recomendación se investigaron tres casos contenidos en 13 expedientes de queja. Estos expedientes se vincularon a quejas interpuestas entre 2013 y 2016 por personas inconformes con la actualización de la tarifa del Sistema de Transporte Colectivo Metro (sct-Metro).</p> <p>De la investigación se desprende que se generó un movimiento de protesta social identificado con la frase “Pos-MeSalto”, que alentaba a las personas usuarias del sct-Metro e inconformes con el alza a “saltar” o pasar por debajo de los torniquetes y a no pagar. Durante estas manifestaciones se constató que agentes de la policía asignados a la vigilancia de distintas estaciones, ante la falta de capacitación, realizaron detenciones ilegales y arbitrarias, actos de censura y hostigamiento hacia las personas que participaban en la protesta.</p>
15/2016 4ª VG 8/diciembre/2016	Omisión para brindar acceso efectivo a una educación inclusiva a un niño con condición de espectro autista por parte del Centro Pedagógico de Desarrollo Infantil de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.	Acceso a la educación	Derecho a la educación inclusiva en relación con niñas y niños con discapacidad.	Responsable: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.	<p>El origen de la emisión del instrumento recomendatorio se dio a partir de que una peticionaria, quien labora en la Procuraduría General de Justicia capitalina, se le negó la prestación de guardería y preescolar para su hijo en el Centro Pedagógico de Desarrollo Infantil. Dicha negación ocurrió luego de que se le realizó un análisis de historia clínica a su hijo, donde se concluyó que presentaba un retraso de desarrollo psicomotriz y de lenguaje.</p> <p>Durante la investigación se constató que, la negación de la prestación de guardería a la víctima, así como el acceso a la educación, se llevó a cabo con base en criterios subjetivos, irracionales, desproporcionados y contrarios al enfoque de derechos humanos.</p>

Recomendación/ Visitaduría General (VG) que emite/Fecha de emisión	Caso	Tema	Derechos vulnerados*	Autoridades responsables	Cuestiones relevantes
16/2016 5ª VG 13/diciembre/2016	Violaciones laborales en agravio de las y los Policías de Investigación adscritos a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.	Laboral	Derecho al trabajo. Derecho a la igualdad y no discriminación con perspectiva de género y el derecho de vivir libre de violencia laboral. Principio de legalidad y seguridad jurídica.	Responsable: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. Colaboradora: Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México.	La investigación corresponde a dos expedientes de queja y cuatro expedientes acumulados, de los cuales se desprende que las personas agraviadas fueron policías de investigación de la Procuraduría General de Justicia capitalina, pertenecientes a las coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, así como también de la Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales y la Dirección de Planeación Policial y Operativa Base Argos de la Dirección General de Inteligencia. De dicha investigación se constató que prevalecen decisiones discrecionales por parte de las y los superiores jerárquicos respecto del otorgamiento de las prestaciones y estímulos, así como cambios de adscripción recurrentes, hostigamiento y violencia laboral, así como las problemáticas estructurales de las y los policías de investigación consistentes en: horarios y cargas excesivas de trabajo, sueldos insuficientes y diferenciados, falta de acceso a la capacitación, adiestramiento y profesionalización que permita el ascenso y el desarrollo profesional.
17/2016 5ª VG 15/diciembre/2016	Violaciones laborales y de seguridad en agravio de las y los policías de la Ciudad de México.	Laboral	Derecho al trabajo. Derecho a la seguridad social. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.	Responsables: Secretaría de Seguridad de la Ciudad de México. Caja de Previsión de la Policía Auxiliar de la Ciudad de México (CAPREPA). Colaboradora: Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México como Presidente del Órgano de Gobierno de la CAPREPA.	En la presente recomendación se investigaron 27 expedientes de queja donde se visibiliza la problemática relacionada con la inadecuada normatividad que rige la actuación de la (CAPREPA), para el otorgamiento de servicios y prestaciones de seguridad social a favor de las y los policías auxiliares. De dicha investigación se documentó que servidores públicos de la CAPREPA omitieron reconocer las enfermedades profesionales o de trabajo de las personas policías auxiliares, sin considerar las labores que desempeñan e incluso el equipo de trabajo que utilizan. Asimismo se comprobó que las propias Reglas de Operación del Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, son las que propician la actuación discrecional de las autoridades de la CAPREPA.

* Se desglosan como fueron consignados en el documento recomendatorio.

CDHDF acompaña a la XII Caravana de madres de migrantes centroamericanos desaparecidos

Con motivo del paso por la Ciudad de México de la XII Caravana de madres de migrantes centroamericanos desaparecidos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) llevó a cabo diversas acciones para garantizar su integridad y el respeto a sus derechos. De igual forma, expresó su solidaridad a las mujeres y los hombres que participan en ella, recorriendo el país en busca de sus familiares.

Como en años anteriores, este Organismo implementó un operativo de acompañamiento permanente desde su llegada a la capital del país, para que las madres provenientes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras puedan realizar sus tareas de búsqueda, integración e incidencia con el apoyo de distintas organizaciones de la sociedad civil.

Durante el recorrido, que comenzó el pasado 15 de noviembre y terminó el 3 de diciembre, las madres visitaron albergues, cárceles y plazas públicas por diversos estados de la república, mostrando fotografías y preguntando por sus familiares, con la esperanza de encontrarlas y encontrarlos.

A su paso por la Ciudad de México, unidades ombudsmóvil, visitadoras, visitadores y personal de Comunicación de la CDHDF han acudido a los diferentes recorridos de la XII Caravana; por ejemplo: al Senado de la República, al Reclusorio Norte, a encuentros con organismos sociales, al Hemiciclo a Juárez, a la Universidad Iberoamericana, a la Procuraduría General de la República, a conferencia ofrecida en Cencos, entre otros. **D**

Segundo Coloquio Internacional sobre Educación en Derechos Humanos

Ante el contexto de violencia, impunidad y corrupción por el que transita nuestro país actualmente, la educación en derechos humanos se convierte en una de las herramientas más efectivas para la prevención y atención de estas problemáticas, afirmó la ombudsperson capitalina, Perla Gómez Gallardo, al inaugurar el Segundo Coloquio Internacional sobre Educación en Derechos Humanos.

El coloquio, organizado conjuntamente por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Instituto Nacional Electoral, la Secretaría de Educación de la Ciudad de México y organismos públicos de derechos humanos, buscó propiciar un espacio de reflexión y análisis en la materia, a partir del intercambio de conocimientos, experiencias, herramientas, enfoques y buenas prácticas

que contribuyan a la generación de políticas públicas en este ámbito.

Al respecto, Gómez Gallardo aseguró que a través de la educación en derechos humanos se pueden transformar las interacciones sociales y los entornos permeados por el abuso de poder, la discriminación y la violencia.

La presidenta de la CDHDF enfatizó que con estas acciones se “fomenta el conocimiento, las capacidades y actitudes compatibles con los comportamientos respetuosos de la dignidad humana, de las libertades fundamentales, la igualdad y la paz entre las personas”.

Ante más de 300 asistentes entre estudiantes, educadoras y educadores, personas servidoras públicas, academia y organizaciones de la sociedad civil, reunidos en el Salón Digna Ochoa de esta Comisión, subrayó que

uno de los retos es sacar a la educación de esa penumbra que se alimenta de los discursos huecos y recuperar la centralidad en las personas desde una concepción humanista.

Por lo anterior, la ombudsperson capitalina consideró necesario impulsar la transversalidad del enfoque de derechos humanos en todas las modalidades de la práctica educativa, buscando estrategias viables para evaluar y medir de manera precisa el impacto educativo.

Gómez Gallardo destacó que este Segundo Coloquio Internacional sobre Educación en Derechos Humanos busca propiciar un espacio de reflexión y análisis en la materia, a partir del intercambio de conocimientos, experiencias, herramientas, enfoques y buenas prácticas que contribuyan a la generación de políticas públicas en este ámbito. **D**

III Coloquio: Impacto del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Prisiones de la Ciudad de México



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

Con la Ley Nacional de Ejecución Penal de junio de 2016, la reinserción social se logrará a través del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, como elementos esenciales que deben aplicarse en los centros penitenciarios, señaló la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Perla Gómez Gallardo.

En la inauguración del III Coloquio: Impacto del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Prisiones de la Ciudad de México, la ombudsperson capitalina destacó que esta nueva disposición normativa trae herramientas jurídicas que coadyuvarán a la conclusión de la violencia estructural, asegurando que se respeten en todo momento los derechos de las personas que se encuentran privadas de la libertad, e instrumentando nuevas visiones mediante su reconocimiento como sujetas de derechos y obligaciones.

En el evento inaugural, Gómez Gallardo consideró que se abre camino hacia un nuevo paradigma del sistema penitenciario, mucho más humano, digno e igualitario.

Reconoció que no se pudo haber llegado hasta este punto sin las reformas que se han vivido en los últimos años, las cuales constituyen un parteaguas de todo nuestro ordenamiento jurídico, por los cambios constitucionales de 2008 y 2011 en materia de justicia penal, seguridad pública y derechos humanos.

En tanto, la secretaria de Gobierno de la Ciudad de México, Patricia Mercado Castro, destacó que las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios no

pierden sus derechos. Por ello, dijo, se debe trabajar en la mejor forma de apoyarlas para que puedan reinsertarse a la sociedad.

Mientras, el subsecretario del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, Hazael Ruiz Ortega, coincidió en la importancia del trabajo crítico que realiza la CDHDF, la cual hace señalamientos que buscan que los centros de reclusión sean más humanos, dignos y que funcionen para lo que se crearon: reinsertar a la sociedad a las personas que, por estar involucradas en un delito, fueron privadas de la libertad.

En tanto, el consejero de la CDHDF, Juan Luis Gómez Jardón, reconoció que uno de los puntos negativos del sistema penal mexicano es el relativo a los graves problemas de corrupción en los centros de reclusión, el cual debe enfrentarse institucionalmente y con apoyo de la sociedad.

Por su parte, la vicepresidenta de la Comisión Especial de Reclusorios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Rebeca Peralta León, expuso que debe haber señalamientos puntuales sobre el estado que guardan los centros penitenciarios capitalinos, porque es la forma como se erradicarán las irregularidades y se mejorarán los esquemas de internamiento y las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad.

En el marco del Coloquio, se realizó también la inauguración de la Expo-venta de artículos y artesanías elaboradas por personas privadas de la libertad en centros penitenciarios de la Ciudad de México. **D**

CDHDF y UACM firman Acuerdo de conciliación sobre educación inclusiva

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) celebró la aceptación por parte de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) de un Acuerdo de conciliación sobre el derecho a una educación inclusiva, lo que sentará un precedente a favor de los derechos de las personas con discapacidad en la capital del país.

La firma se llevó a cabo en el marco de la Jornada 10 Días de Activismo por los Derechos Humanos, que realiza este organismo público autónomo para conmemorar el Día internacional de los derechos humanos (10 de diciembre).

La presidenta de la CDHDF, Perla Gómez Gallardo, reconoció la disposición de las autoridades y de las y los trabajadores de la UACM para realizar las adecuaciones a sus planteles y para generar estrategias educativas que atiendan las necesidades particulares de cada estudiante, con miras a lograr su desarrollo educativo.

Este compromiso, insistió, implica una gran responsabilidad para ejecutar las acciones necesarias que materialicen efectivamente el derecho a una educación inclusiva, y a que esta ciudad cuente con la primera univer-

sidad 100% accesible, de acuerdo con los compromisos del Estado mexicano establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como en la respectiva normatividad nacional y local en la materia.

Al respecto, el rector de la UACM, Vicente Hugo Aboites Aguilar, expresó la disposición de quienes integran la institución que encabeza para reconocer que no se ha llegado hasta donde se quisiera llegar y que se han comprometido para participar en las dinámicas internas que, en diversos aspectos, implica la aceptación y ejecución de cada punto conciliatorio del acuerdo.

De las medidas conciliatorias establecidas por la CDHDF y aceptadas por la UACM, destacan la realización de un diagnóstico sobre las condiciones de accesibilidad y de educación inclusiva de sus estudiantes con algún tipo de discapacidad, que abarca instalaciones, mobiliario, sensibilización y capacitación de las comunidades estudiantil, académica, administrativa y directiva; así como de modelos educativos incluyentes y la armonización de procedimientos administrativos igualitarios.

El acuerdo también incluye el transporte dentro de los aspectos relativos a las necesidades de accesibilidad en el entorno físico, así como los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Posterior al diagnóstico, la UACM deberá presentar a la CDHDF un plan de trabajo para el rediseño de los programas de atención e inclusión de las y los estudiantes con discapacidad, acordado con las dos personas agraviadas, cuyos casos dieron origen al acuerdo.

Capacitar a todo su personal en materia de derechos humanos y, específicamente, con respecto a los derechos de las personas con discapacidad y al derecho a la igualdad y no discriminación, así como a emprender acciones permanentes, cuantificables y medibles, para la participación en igualdad de oportunidades de esta población escolar.

Cabe señalar que el Acuerdo de conciliación estuvo a cargo del equipo de trabajo de la Cuarta Visitaduría General de esta comisión de derechos humanos, encabezado por su titular, Antonio Rueda Cabrera, para la resolución de las quejas iniciadas por los dos casos. **D**



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

Reconocimiento Hermanas Mirabal 2016

En México es fundamental difundir las experiencias innovadoras, los casos de éxito y las buenas prácticas para la erradicación de la violencia hacia las mujeres y las niñas, con acciones de prevención, atención y acceso a la justicia, destacó la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Perla Gómez Gallardo.

En el marco de la ceremonia de entrega del Reconocimiento Banco de Buenas Prácticas contra la Violencia hacia las Mujeres y las Niñas Hermanas Mirabal 2016, a organizaciones de la sociedad civil de la Ciudad de México, Zacatecas, Morelos y Puebla, la ombudsperson capitalina sostuvo que si bien nuestro país cuenta con avances importantes en materia legislativa, aún queda un largo camino por recorrer porque no se ha transversalizado la perspectiva de género y el enfoque

diferencial en todos los programas, acciones y estructuras de gobierno.

Gómez Gallardo subrayó que uno de los principales objetivos de la CDHDF es la defensa y promoción de los derechos de las mujeres y las niñas. En concordancia, este Organismo ha emitido 26 recomendaciones por diversos agravios relacionados con algún tipo o modalidad de violencia hacia las mujeres y las niñas.

Destacó que una de las obligaciones de la Comisión es promover una cultura de respeto de los derechos humanos. Por ello se entregó el Reconocimiento Hermanas Mirabal 2016 a las organizaciones La Casa Mandarin A. C., Casa de la Mujer “Eulalia Guzmán Barrón” y la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Morelos, A. C., así como una mención honorífica a la Agrupación Juvenil Xonaca, A. C. **D**

Jornada 10 Días de Activismo por los Derechos Humanos

Para impulsar prácticas sociales que generen una cultura de paz, inclusión y respeto a la dignidad de las personas, donde la promoción de los derechos humanos es una labor fundamental para visibilizarlos y protegerlos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) llevó a cabo la Jornada 10 Días de Activismo por los Derechos Humanos, desarrollada del 1 al 10 de diciembre.

En este marco, la CDHDF presentó las publicaciones *Memorias del Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos, ¿Y si yo fuera una persona refugiada...? Comenzar de nuevo en otro país y Género, Medios, TICs y Periodismo. A 20 años de la Plataforma de Acción de Beijing*, durante la 30 FERIA Internacional del Libro de Guadalajara 2016.

La Segunda Visitaduría General hizo presencia en los centros femeniles de reinserción social Santa Martha Acatitla y Tepepan, así como en la Comunidad para Mujeres, y se llevó a cabo el *III Coloquio. Impacto del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las*

Prisiones de la Ciudad de México. Se realizó una Expo-venta de artesanías y artículos elaborados por personas privadas de su libertad.

Con Abogado en tu casa, actividad efectuada en la explanada del Monumento a la Revolución, personal de la CDHDF y una unidad Ombudsmóvil brindaron servicios de orientación y promoción.

La CDHDF y la Universidad Autónoma Metropolitana firmaron un Convenio de Colaboración para erradicar la violencia contra las mujeres. También se presentó el micrositio de

internet AgendasDH. Este organismo coadyuvó a la realización del Foro Capítulo Laboral de la Constitución de la Ciudad de México, con la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo.

En las Unidades Desconcentradas Sur (Xochimilco) y Norte (Lindavista) de la CDHDF se realizaron actividades de educación y promoción de los derechos humanos con niñas y niños.

La Comisión concluyó dicha Jornada con la carrera-caminata Un Paso Adelante por tus Derechos, con la participación del personal que se dio cita en los viveros de Coyoacán. **D**



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.