# PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

# “Seguridad Social en México, una materia pendiente del Gobierno actual”

**Armando Pizarro Morales.**

Diciembre 2020

# PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**RESUMEN**

México se ha visto envuelto en una serie de problemáticas y contradicciones que han perjudicado su crecimiento económico y sobre todo el nivel de bienestar de las personas que lo habitan.

# PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

## Contenido


I. Introducción ..... 4
II. Justificación ..... 8
III. Planteamiento del problema ..... 10
IV. Objetivo ..... 14
V. Marco teórico ..... 15
VI. Formulación de la hipótesis ..... 20
VII. Pruebas cuantitativas y/o cualitativas de la hipótesis . 21
VIII. Conclusiones ..... 45
IX. Bibliografía ..... 48

## I. Introducción

México se ha visto envuelto en una serie de problemáticas y contradicciones que han perjudicado su crecimiento económico y sobre todo el nivel de bienestar de las personas que lo habitan.

Durante más de 30 años el país siguió una política neoliberal que implicó que el crecimiento económico se haya concentrado en pocos agentes, promoviendo un crecimiento pero en la brecha de pobreza, distribución de recursos y calidad de los bienes y servicios a los que la población de clase media y baja tiene la capacidad de acceso, además de disminuir la capacidad adquisitiva y perpetuar las carencias sociales en los grupos de mayor vulnerabilidad (López-Arellano, 2017), lo que redujo los beneficios de la seguridad social[1] y dificultó el acceso a la salud de la población no asegurada (Cotonieto-Martínez, 2020).

Por lo tanto, ante los pésimos resultados de esa política, combinado con el descontento de la sociedad con el gobierno, como consecuencia de una percepción de rezago económico y educativo, salud y precaria, inseguridad y corrupción, fueron factores determinantes en los resultados del último proceso electoral de México (Cotonieto-Martínez, 2020).

Con la entrada de la nueva administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador se dio un cambio de dirección en términos de la política social aplicada ya que se comprometió a acrecentar la intervención del gobierno en la generación de

[1] Es un sistema general y 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, mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio (Macías, 1993). Y de acuerdo con la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo considera lo siguiente: Riesgos y accidentes de trabajo, enfermedades (generales y de trabajo), prestaciones en especie y en dinero, medicina preventiva, servicios médicos y pensiones (Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, 2018).

bienestar, suprimiendo el elemento de la condicionalidad de los programas sociales pues consideró que este elemento era excluyente y dificultaba el acceso a los beneficios para ciertos grupos vulnerables además de que iba en contra de la dignidad y la autonomía de los beneficiarios, así también, flexibilizó el acceso a los beneficios de los diferentes programas sociales con la finalidad de incrementar la cobertura de estos.

Por tal motivo, el actual gobierno estableció un conjunto de programas de protección social[2] a los cuales se les consideró prioritarios pues a estos se les destinó una mayor cantidad de recursos tanto para el año 2019 como en el 2020, estos programas son: Producción para el bienestar, programa de becas escolares, pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral, jóvenes construyendo el futuro, pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente, acceso a la seguridad social para trabajadoras del hogar y Sembrando vida.

Cabe resaltar que desde antes de la entrada en vigor del nuevo gobierno y de forma previa a la implementación de los programas sociales más recientes se habían detectado deficiencias en una amplia cantidad de programas sociales, algunos incluso operaban y operan con problemas de opacidad en detrimento de la transparencia, es por eso que instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y organizaciones como Gestión Social y Cooperación (GESOC) a través de la formulación de su Índice de Desempeño de Programas Sociales Federales (INDEP) se han encargado de

[2] En anteriores administraciones los programas sociales se caracterizaban por integrar el elemento de la condicionalidad, es decir, que para ser beneficiario de esta era necesaria que la población cumpliera con ciertos requisitos preestablecidos como, por ejemplo: cumplir con la atención a la salud, a la educación y a la alimentación. De igual forma era necesario que la población interesada se relacionara en actividades productivas y de fomento al empleo, esta suma de requerimientos buscaban que las transferencias monetarias o en especie propias de cada programa social estuvieran complementadas con acciones destinadas a disminuir la pobreza de las familias.

evaluar el funcionamiento de los programas sociales considerando elementos como la calidad en el diseño del programa, la cobertura del mismo y el avance en el logro de sus objetivos.

Finalmente, se sabe que la seguridad social es un derecho fundamental al que todos los miembros de una sociedad deberían tener acceso puesto que incluye un conjunto de beneficios vinculados a estabilidad económica, de salud y mejor calidad de vida.

Sin embargo, el enfoque basado en derechos no sólo tiene que ver con los resultados, sino también con la manera en que se puedan alcanzar. La tarea del Estado es primordial, ya que, como se señala en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Lo anterior supone, entonces, cambiar la concepción del diseño de la política pública asistencialista a una con enfoque de derechos; es decir, que no parta de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, sino reconocerlas como sujetos con derecho a demandar el cumplimiento de éstos (CONEVAL, 2020c).

Problemática abordada

Ha habido avances, en la consolidación de un marco normativo alrededor de la garantía del derecho a la seguridad social, también existen diferentes sistemas e instituciones que realizan acciones que contribuyen a que las personas ejerzan el derecho; sin embargo, en general, la oferta institucional para garantizar la seguridad social está desarticulada, descoordinada y aún es desigual (Narro et al. 2010; CONEVAL, 2018b).

## II. Justificación

La seguridad social ha cobrado gran relevancia e incidencia en el bienestar de la población a nivel mundial. Debido a los cambios estructurales, demográficos y laborales que han sufrido los países se han tenido que modificar los esquemas de beneficios otorgados por aquellas instituciones que se encargan de administrar dichos servicios como lo son el ahorro para el retiro, el acceso a la salud y beneficios a las mujeres, entre otros (Peña, 2006).

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la protección social es parte central de la política social, pero tiene características particulares que la distinguen debido a las problemáticas sociales sobre las que se enfoca, la protección social busca proveer de un nivel básico de bienestar económico y social para la población, se considera que mediante la correcta implementación de programas de protección social se puede sostener un nivel básico de bienestar que permita a la población desarrollarse plenamente mediante el acceso a servicios sociales y al trabajo decente (Valencia et al., 2013)

La provisión de estos servicios de protección social a la población vulnerable se considera una tarea fundamental del Estado ya que de no hacerlo el único ente encargado de la distribución de la riqueza sería el mercado cuyo funcionamiento se caracteriza por ser inequitativo y por lo tanto generador de desigualdad en la sociedad, lo que llevaría a su vez a que un menor número de personas pudiera gozar de estos beneficios que pueden considerarse necesarios para una subsistencia digna (Rodríguez, 2017).

Al respecto, México ha pasado por una gran cantidad de acontecimientos en materia económica y social que han determinado las políticas que han ido organizando la

seguridad social[3] a lo largo de su historia. Algunas de estas políticas tuvieron lugar en lo local, para resolver las problemáticas internas; en tanto que otras surgieron como respuesta a las políticas adoptadas por otros países, pero que se adoptaron con el objetivo de mantener el orden político interno y promover un crecimiento económico (Cotonieto-Martínez, 2020).

Por lo tanto, velar por el bienestar de la población sin importar su edad o condición es una de las bases de la sociedad. Garantizar la seguridad y el acceso a servicios de calidad es primordial para mantener la calidad de vida de un país.

[3] La Iniciativa de la Ley del Seguro Social, fue aprobada por el Congreso y se publicó el 19 de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En dicha Ley, se destacó la importancia que esta tenía para reducir la brecha existente respecto al derecho a la salud como un derecho humano; por tal motivo, la Ley apelaba a la asistencia médica, los servicios sociales y la protección de medios de subsistencia como mecanismos capaces de contribuir a generar condiciones de bienestar individual y colectivo al interior del país; estableciendo como instrumento básico el Seguro Social condiciones de bienestar individual y colectivo al interior del país; estableciendo como instrumento básico el Seguro Social. Ese mismo día se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), un organismo público y descentralizado, con personalidad y patrimonio propio. Con las leyes de Pensiones de 1925, 1946 y 1947 como antecedentes, surge una nueva Ley, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1959 durante el Gobierno de Adolfo López Mateos, con la que se creó la segunda instancia de mayor importancia en México en la materia: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1972 se crean dos institutos nacionales de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), concretándose así el derecho de los trabajadores asalariados del sector privado y público a contar con una vivienda digna y decorosa, previsto por el artículo 123 Constitucional. En 1976 se creó el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM) y para los trabajadores de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

## III. Planteamiento del problema

Actualmente existe un número importante de acciones e instrumentos de política que el Estado mexicano lleva a cabo para garantizar el derecho a la seguridad social. No obstante, estos instrumentos se encuentran fragmentados y dispersos en dos subsistemas (seguridad y protección social) que operan para lograr sus propósitos individuales. En este sentido, se identifica la ausencia de un marco normativo común, la inexistencia de una instancia que articule el sistema de seguridad social y la necesidad de un sistema integrado de información (CONEVAL, 2020c).

Por ejemplo, existen marcos jurídicos específicos para el subsistema de seguridad social en IMSS, ISSSTE, fuerzas armadas y PEMEX, como existen también para los subsistemas de seguridad social para trabajadores de los gobiernos estatales. En cambio, no existe un marco jurídico equivalente que garantice de manera específica el derecho a la seguridad social a las personas que están fuera de este subsistema.

Por otra parte, la jerarquía normativa diferenciada provoca un problema de coordinación. La seguridad social para los trabajadores se establece en el artículo 123 constitucional, en donde se especifican los componentes de esta. No obstante, en el caso de la protección social, los programas y acciones que buscan atender los retos tienen como sustento normativo reglas de operación o lineamientos, por lo que su exigibilidad es tenue, es decir, los programas pueden o no desaparecer por decisiones ejecutivas y su cobertura puede cambiar por variaciones presupuestales (CONEVAL, 2020c).

El mismo estudio del CONEVAL considera que la protección social en México tiene problemas de fragmentación, ya que no existe una igualdad de condiciones entre la distribución y cobertura de los programas sociales, de igual forma el nivel de acceso

y la calidad de un amplio número de estos programas sociales lleva a una baja efectividad de los mismos, por otra parte se encuentran problemas de coordinación y complementariedad entre entidades y dependencias para distribuir los beneficios a la población vulnerable y en condición de pobreza, esta situación habla de la problemática existente con respecto al bajo nivel de éxito de los programas de protección social en México, dichas deficiencias se pueden ubicar de forma previa a la crisis sanitaria de coronavirus, e incluso del gobierno actual.

Por lo tanto, la crisis sanitaria de coronavirus se ha presentado como un fenómeno que remarca las deficiencias de los programas sociales de protección social, esto debido a las afectaciones que se han generado en cuanto a la pérdida de empleos, la incapacidad del sistema de salud para hacer frente al incremento de contagios, la baja calidad en la impartición de educación básica y en general, la caída en el ingreso de las familias.

Llama la atención que, si bien todos estos fenómenos no son recientes ,ya que de acuerdo con los datos de las evaluaciones de años anteriores siempre se han detectado deficiencias en el desempeño de los programas de protección social, no obstante, la emergencia sanitaria por COVID-19 ha agudizado estos problemas previos y los ha hecho más evidentes, dando a conocer que los esfuerzos gubernamentales han sido insuficientes no sólo para contrarrestar la pobreza y marginación social provocada por el funcionamiento lógico del mercado sino también los impactos externos como lo es la pandemia de coronavirus.

Además, de acuerdo con la última medición de la pobreza, en 2018 todavía 57.3% de la población (71.7 millones de personas) tiene carencia por acceso a la seguridad social[4] (CONEVAL, 2019b). Y, en todo caso, la calidad de los servicios de seguridad

[4] El indicador de acceso a la seguridad social considera diferentes posibilidades de acceso, para lo cual se establecieron los siguientes criterios: En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la Ley del Seguro Social (LSS); Dado el carácter voluntario de la

social que existen no es la deseable y persisten brechas amplias entre los derechohabientes (CONEVAL, 2018b, Martínez y Cabestany, 2016; Lomelí, 2015).

Por último, cabe señalar que uno de los elementos distintivos de la nueva administración federal es la importancia que le ha dado a los programas sociales, por lo que convendría preguntarse si ¿los resultados de dichas políticas serán para allegarse adeptos y mejorar el desempeño electoral de su partido?

Como lo comenta el Mtro. Miguel Ángel Ramírez Villela que se debe establecer en forma clara la diferencia entre los tipos de bienes que ofrece el político, es decir, entre lo programático o clientelista.

Es clientelista si los políticos se lo otorgan a un conjunto identificable de personas que ya los apoyaron o prometen hacerlo y, en este último caso, si hay indicios creíbles de que las personas terminarán apoyándolos y es programático si los bienes no se proveen en función del comportamiento de un conjunto definido de personas y los políticos no saben cuáles de ellas en particular los apoyan o apoyarán ni buscan monitorear su comportamiento para evitar y sancionar el oportunismo (Ramírez, 2019).

Otro elemento importante para diferenciar los bienes que se proveen con una intención clientelista es la discrecionalidad. En los intercambios clientelistas, los políticos cuentan con amplia discrecionalidad para elegir a los beneficiarios, montos

inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE); para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social; en el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores cuyo monto mensual otorgado sea mayor o igual al valor promedio de la canasta alimentaria (calculado como el promedio simple de las líneas de pobreza extrema por ingresos en el ámbito rural y urbano, respectivamente). Además, se encontraron 7 programas relevantes para la disminución de la carencia por acceso a la seguridad social: 2 fuertemente y 5 ligeramente. Esto quiere decir que de los 149 programas sociales que operan en 2020, cerca del 5 por ciento contribuyen a la disminución de esta carencia: (Fuertemente relevantes) Programa de Apoyo al Empleo (PAE); Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; (Ligeramente relevantes) Seguro Médico Siglo XXI Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral Jóvenes Construyendo el Futuro Programa IMSS-BIENESTAR Seguro de Vida para Jefas de Familia (CONEVAL, 2020b).

y la temporalidad en la provisión de bienes. Esto les permite focalizar los bienes entre el conjunto de personas que con mayor probabilidad los apoyarán y en los momentos en los que tal apoyo es más necesario.

Ahora bien, los programas recién creados por el gobierno federal no cuentan con las características que los definirían como clientelistas**,** pero existe el riesgo de que los avances sean limitados, si no se institucionalizan[5], es decir, que no se incluyan en la legislación nacional o que no se transformen en documentos de política pública para conseguir su continuidad o, que no se conviertan en políticas de Estado, que haya limitaciones en la cobertura de los programas, que los montos que otorgan los programas sean relativamente bajos[6] y que los programas no tengan asegurada una fuente de financiamiento sostenible y progresiva (Ramírez, 2019).

Por lo que, el gobierno federal puede resolver estas debilidades desde el ámbito legal: estableciendo por ley el derecho a los programas sociales, su universalidad; además, la reforma fiscal implica necesariamente cambios legislativos.

Finalmente, se tiene que garantizar en la legislación secundaria que no habrá espacio para la discrecionalidad en la instrumentación de los programas que se busca consagrar en la Constitución. Se tienen que reducir al mínimo las oportunidades para que los funcionarios públicos condicionen los programas sociales a las lealtades partidistas y comportamiento electoral de las personas (Ramírez, 2020).

[5] Sólo la Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores funciona con base en reglas de operación, en tanto que la Pensión para el bienestar las personas con discapacidad y el programa Jóvenes Construyendo el Futuro funcionan con lineamientos de operación, y el Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez funciona sin reglas o lineamientos y como se sabe los menores estándares de los lineamientos podrían permitir un uso discrecional de los programas (Ramírez, 2020).

[6] Los programas de pensiones para adultos mayores y para personas con discapacidad otorgan montos por debajo a la línea de pobreza por ingresos urbano (LPI), es decir, el monto de la LPI es de $3295.73 mensuales en noviembre de 2020 en cambio la cantidad recibida por las pensiones para adultos mayores y para personas con discapacidad es de $1,310 mensuales.

## IV. Objetivo

Estar conscientes de que a pesar de que se han implementado programas y acciones que han coadyuvado a la atención de los derechos de la seguridad social en nuestro país todavía existen tareas pendientes para garantizar dichos derechos de manera conjunta, suficiente y de calidad.

## V. Marco teórico

A partir de la reforma constitucional del 10 junio del año 2011, la seguridad social como derecho humano, se encuentra protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, en términos de su artículo 1° que señala:

*"En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece."*

Por su parte el artículo 123 de la Constitución establece el derecho humano a la seguridad social.

Aunado a que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22, que señala:

"*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".*

Por otra parte, la protección social es un conjunto de intervenciones cuyo objetivo es reducir el riesgo y la vulnerabilidad de tipo social y económico, así como aliviar la pobreza y privación extremas. Tal y como se indica en el SOFA[7] 2015, la protección social incluye tres tipos de programas:

[7] State of Food and Agriculture (SOFA) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

1. Asistencia social: transferencias públicas condicionales o incondicionales en efectivo o en especie, o programas de obras públicas.

2. Seguridad social: programas de afiliación que cubren determinadas contingencias que afectan al bienestar o a los ingresos de los hogares.

3. Protección laboral: proporciona subsidios de desempleo, desarrolla competencias profesionales e imparte formación a los trabajadores.

La protección social puede:

- Reducir la pobreza directamente al proporcionar ingresos o apoyo productivo.
- Mejorar la seguridad alimentaria al proporcionar acceso directo e inmediato a una mayor cantidad, calidad y diversidad de alimentos.
- Reducir la estrategia de supervivencia negativas en tiempos de crisis y mejorar la capacidad de las familias y comunidades de afrontar, soportar y dar respuesta a los desastres naturales y provocados por el hombre, incluidos los relacionados con el cambio climático.
- Permitir que las familias de campesinos a pequeña escala pobres participen e inviertan en actividades agrícolas más productivas.
- Aumentar la productividad laboral, la empleabilidad y los ingresos mediante el aumento del acceso a los servicios de educación y salud y la mejora de la nutrición.
- Fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales (FAO, 2020).

La protección social no sólo consiste en desarrollo social, sino que también está contribuyendo a la transformación económica mediante el aumento del poder adquisitivo de los hogares más pobres y el impulso del crecimiento económico a través de la estimulación y aumento de la demanda de alimentos y otros bienes y servicios. Quienes se benefician de la protección social con formación agrícola, poniendo un ejemplo específicamente con programas de subvenciones a los insumos y programas de ahorro, pueden maximizar la repercusión de las intervenciones de protección social y permitir que las personas pobres salgan de la pobreza de forma sostenible (FAO , 2020).

Ahora toca hacerse la siguiente pregunta: ¿Qué aspectos se evalúan dentro de los programas sociales? Los aspectos que se evalúan para calcular el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (IDPPF) son los siguientes:

1. Calidad del diseño: se refiere al grado de alineación estratégica de los programas con las prioridades nacionales de desarrollo, pertinencia y consistencia de sus previsiones de operación, y de orientación a resultados visibles para la ciudadanía (GESOC, 2019).
2. Capacidad para cumplir metas: Es decir, el grado de cumplimiento alcanzado de las metas programáticas asumiendo una correlación positiva entre este cumplimiento y la capacidad del programa para resolver el problema público que atiende.
3. Cobertura de población potencialmente beneficiaria: Estima la cobertura de la población que está bajo el supuesto del problema público que le dio origen al programa (GESOC, 2019).

Por otra parte, las categorías bajo las cuales se clasifican los diferentes programas dependiendo de su desempeño son las siguientes:

- Nivel de desempeño óptimo: Son aquellos programas que están contribuyendo de forma importante a resolver el problema público que les dio origen, este tipo de programas solo justifican un incremento en su presupuesto de la misma proporción que se aumenta su población potencial, cualquier incremento adicional de su presupuesto es ineficiente (GESOC, 2020).

- Alto potencial de desempeño: Son aquellos programas que cuentan con una calidad adecuada en su diseño, y alcanzaron un nivel destacable en el logro de sus objetivos, pero no cuentan con el presupuesto suficiente para atender a su población potencialmente beneficiaria. Los programas que alcanzan esta categoría son candidatos ideales para un incremento significativo de su presupuesto que les permita ampliar su cobertura.

- Nivel de desempeño mejorable: Son aquellos programas que lograron un nivel de cobertura de población importante, pero tienen problemas en alcanzar sus metas anuales y la calidad de su diseño es media. Antes de pensar en un incremento presupuestal es necesario que la Cámara de Diputados establezca una agenda que permita mejorar el diseño del programa y fortalecer su capacidad de gestión para encaminar sus acciones al logro de metas.

- Nivel de desempeño escaso: Son aquellos programas que tienen un bajo nivel de cobertura de su población potencialmente beneficiaria, la calidad de su diseño es baja y los avances en el cumplimiento de sus objetivos son mínimos. En este tipo de programas no se justifica ningún incremento presupuestal por lo que es necesaria una revisión integral que permita mejorar su diseño y fortalecer su capacidad de gestión.

- Dispersión: Son aquellos programas que obtuvieron avances importantes en alcanzar sus metas, tienen una alta calidad en su diseño pero su nivel de cobertura de población potencialmente beneficiaria es baja por lo cual estos

programas son incapaces de resolver el problema público que les dio origen, es necesario que se realice una revisión integral que permita determinar a cuales de estos programas debe destinárseles un incremento presupuestal y cuáles de estos deben integrarse con otros programas que atiendan problemáticas similares (GESOC, 2020).

## VI. Formulación de la hipótesis

Los principales programas sociales dedicados a la seguridad social que han sido implementados por el gobierno actual mostraban deficiencias de forma previa, sin embargo, la pandemia de coronavirus ha hecho que los errores de diseño, gestión y cobertura sean más evidentes en el actual gobierno.

## VII. Pruebas cuantitativas y/o cualitativas de la hipótesis

Es importante resaltar que aún persisten rezagos en materia de transparencia que no han sido superados y continúan brechas importantes que no permiten conocer el nivel de desempeño de un conjunto de programas y acciones públicas que integran la Política Social del Gobierno Federal.

Por ejemplo, los datos de la evaluación de los programas sociales correspondientes al año 2018, según el reporte general INDEP para ese año indican que durante el último año del gobierno de Peña Nieto operaron 5 de 119 programas sociales con problemas de opacidad, lo que significó impedir estimar su desempeño, pues no establecen la población potencialmente beneficiaria a la que van dirigidos, aunque sí reportan información sobre su cumplimiento de metas (avance de indicadores); por lo tanto, no obtuvieron calificación de desempeño. Esta situación impide aplicar medidas para corregir su funcionamiento, como incrementar su presupuesto, mejorar la coordinación entre las dependencias encargadas o bien rediseñar el programa por completo (GESOC, 2018).

Estos programas sociales (5) concentraban un presupuesto total de 6 mil 503 millones de pesos o bien 0.76% del total del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para la operación de los programas sociales durante el año fiscal 2018.

La calificación promedio de los 119 programas sociales evaluados durante el año 2018 fue de 61.88, esto debido a que 45 programas resultaron reprobados en la evaluación de su desempeño y sólo 3 programas sociales obtuvieron una calificación igual o mayor a 90.

Con respecto al gobierno actual de forma previa a la pandemia de coronavirus mantenía la aplicación de una serie de programas públicos federales con diversos fines como la salud, educación, apoyo a grupos vulnerables, entre otros, sin embargo, la mayor parte de estos programas sociales presentaban deficiencias en su funcionamiento, los datos emitidos por GESOC respecto a la evaluación del desempeño de los programas públicos federales indican que en el INDEP 2019 de los 117 programas considerados, solo 73 obtuvieron una calificación igual o mayor a 60 puntos, 44 programas fueron reprobados en su evaluación de desempeño mientras que el promedio general de los 117 programas considerados fue de 64.27 (GESOC, 2019).

Para el INDEP 2019 se detectaron 5 programas sociales operando con problemas de opacidad, en conjunto estos programas concentraban un presupuesto total correspondiente a 1,362 millones de pesos equivalente a 0.16% del presupuesto aprobado para la operación de programas sociales en 2019.

Al comparar los datos de los años 2018 y 2019 se observa un incremento en la calificación promedio equivalente a 2.39 puntos índice, así mismo el número de programas sociales reprobados se redujo en 1, es claro que a pesar del mejoramiento en la transparencia y en la evaluación general aún persisten problemas en el funcionamiento de los programas sociales (GESOC, 2019).

Por otra parte, el desempeño de los programas en el INDEP 2020 registró una caída ya que de los 106 programas evaluados únicamente 48 alcanzaron una calificación mayor o igual a 60, es decir sólo el 45.29% de los programas sociales tiene un desempeño aceptable, el promedio general de los 106 programas fue de 59.3, no se alcanza la calificación mínima aprobatoria (GESOC, 2020).

Por último, los datos de la evaluación del INDEP 2020 que está evaluando el primer año de la actual administración, señalan que de los 116 programas evaluados 10 presentan problemas de opacidad que impiden estimar su desempeño, pues 8 de los 10 no identifican la población potencialmente beneficiaria a la que van dirigidos, aunque sí reportan información sobre su cumplimiento de metas (avance de indicadores); y, por lo tanto, no obtuvieron calificación de desempeño (GESOC, 2020).

Ahora bien, estos 10 programas en conjunto tuvieron un presupuesto total equivalente a 9 mil 717 millones de pesos o bien 1.01% del presupuesto asignado para el ejercicio de los programas sociales en el 2019, por otra parte, la calificación promedio general de los 106 programas sociales que presentaron su información es de 59.29, esto en parte, debido a que 58 programas sociales fueron reprobados en su evaluación de desempeño (GESOC, 2020).

Al comparar los datos entre INDEP 2019 y 2020 se hace evidente un incremento en la opacidad de los programas sociales, esto representa una contradicción de la política federal de combate a la corrupción y la falta de transparencia en el uso de recursos por parte de estos programas sociales y las dependencias encargadas de los mismos, así mismo, puede observarse un decremento en la calificación promedio general. Esta variación negativa puede deberse a diferentes factores como, por ejemplo, la nueva modalidad de los programas de transferencias monetarias no condicionadas que no son complementadas con otras medidas que apoyen a la solución de las problemáticas sociales que les dan origen[8].

[8] Es de suma importancia que se identifiquen las poblaciones que se dejaron de atender al eliminar programas con la finalidad de evitar que estos sectores dejen de ser atendidos. Así también, es necesario que se analicen las reestructuraciones de los programas, para evitar que se sustituyan servicios sociales por transferencias monetarias.

En términos generales, la política de desarrollo social nacional se modificó con el actual Presidente, donde se observan cambios importantes como dar atención prioritaria a los jóvenes en estado de vulnerabilidad (3 de sus 17 programas fueron creados para atender el problema de la falta de oportunidades académicas y laborales). Otro sector prioritario para esta administración, es el agropecuario, ya que 5 de sus 17 programas prioritarios buscan atender los problemas que enfrenta esta parte de la población (GESOC, 2020).

Así también, destaca el cambio de los beneficios que otorgan los programas de desarrollo social federal, ya que algunos programas emblemáticos de esta administración han optado por eliminar los componentes de protección social que anteriormente estaban incluidos dentro de su modelo de intervención, para sustituirlos por transferencias monetarias directas a los y las beneficiarias (GESOC, 2020).

Finalmente, es importante mencionar que, en términos generales, para aminorar los efectos económicos y sociales generados por el COVID-19, el Gobierno Federal optó por adelantar las transferencias de recursos a las y los beneficiarios de los programas y acciones sociales, con el propósito de disminuir la pérdida en el ingreso personal y familiar. Sin embargo, estos programas están dirigidos a grupos prioritarios como son las personas de la tercera edad, personas con discapacidad, jóvenes y agricultores. Sin embargo, no se ha generado una amplia oferta programática destinada a atender de forma específica a la población que ha visto disminuido su ingreso a causa de la pandemia y que no se encuentran dentro de los grupos priorizados (GESOC, 2020).

A continuación, se presentan los programas enfocados a la protección social de los que dispone el gobierno, su evaluación y el presupuesto que se les ha otorgado.

**Producción para el bienestar**

El antecedente directo de este programa llevaba el nombre de Proagro productivo, cuyo antecesor fue Procampo (Programa de apoyos directos al campo) los cambios aplicados entre estos dos programas no son significativos.

Este programa se creó en 2019, con el objetivo de beneficiar a pequeños y medianos productores agrícolas mediante el otorgamiento de predios de hasta 20 hectáreas. Así mismo, el apoyo a los productores se realiza a través de transferencias monetarias que tienen por fin último contribuir al desarrollo económico de las regiones dedicadas a la producción agrícola mediante el aumento de la producción de granos, café y caña (DOF, Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar, 2020).

El programa Producción para el Bienestar opera bajo un conjunto de reglas que regulan el funcionamiento del programa y aseguran el uso de sus recursos. Sin embargo, este se desempeña bajo el estatus de programa de transferencias monetarias no condicionadas, pues los beneficiarios no tienen que cubrir requisitos adicionales para recibir el apoyo.

Los datos relativos al presupuesto otorgado a este programa durante el 2019 indican que este programa recibió un presupuesto que representó el 0.15% del gasto neto

total y para el final de año ejerció 23.7% más respecto del presupuesto aprobado. En cuanto al año 2020 su presupuesto fue de 11 mil millones de pesos, que equivalen al 0.18% del gasto neto total, mayor que lo aprobado para 2019 (Mondragón y Villa, 2020).

Uno de los principales hallazgos del CONEVAL respecto al desempeño de este programa es que los productores tienen diferentes problemas en relación con su productividad, misma que no puede ser incrementada con una sola intervención por lo que la sugerencia es que se establezcan una serie de mecanismos que permitan la coordinación con otros programas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), de esta forma se impulsaría al logro de la autosuficiencia alimentaria y rescate al campo. Entre los programas que pueden establecer la red de coordinación están: el Programa de Fertilizantes, el Programa de Precios de Garantía y el Programa de Desarrollo Rural.

Por otro lado, como parte de las sugerencias se tiene que fortalecer el componente de capacitación y asistencia técnica para el mejoramiento de los procesos agrícolas e integrar el acceso al crédito formal, como parte del diseño del programa, y destinar más recursos para incrementar el potencial productivo de las regiones agrícolas del país. Adicionalmente se tiene que mejorar la difusión del objetivo del programa remarcando la búsqueda del incremento en la productividad, mejorar la coordinación entre instituciones y facilitar el acceso al cobro de los recursos por parte de los beneficiarios ya que el difícil acceso a una cuenta bancaria en las regiones rurales puede entorpecer la distribución de los recursos (CONEVAL, 2020a).

Se muestra en la Tabla 1 los montos correspondientes al presupuesto asignado a este programa durante los años 2019 y 2020 al igual que la evaluación hecha por el INDEP (sólo para el 2020).

Tabla 1. Producción para el bienestar (Millones de pesos)

| INDEP | 2019 | 2020 | Variación % |
|---|---|---|---|
| **Presupuesto** | $9,000 | $11,000 | 22 |
| | | | |
| **Indicadores** | **Evaluación** | | |
| **Cumplimiento de metas** | n/a | 63.50 | |
| **Diseño del programa** | n/a | 62.37 | |
| **Desempeño** | n/a | 62.93 | |
| **Cobertura** | n/a | 80.73 | |
| **Calificación** | n/a | 71.83 | |

n/a: No aplica
Fuente: INDEP, 2020.

Se puede observar que el componente con una menor calificación es el diseño del programa, el desempeño y el avance en el cumplimiento de sus metas, no obstante, la amplitud de su cobertura permite que se le otorgue una calificación mayor, lo que lo establece en la categoría de programa con desempeño mejorable.

**Programa de becas escolares "Elisa Acuña"**

El principal objetivo de esta beca en sus diferentes modalidades es apoyar a todos los estudiantes mexicanos quienes desean continuar su formación académica o profesionalización docente, hacer su servicio social, realizar estudios en el extranjero, así como iniciar o concluir su proceso de titulación mediante el otorgamiento de beneficios monetarios a aquellos estudiantes que cumplan ciertos requisitos como ser alumnos regulares, tener un promedio mínimo de 8.0 y concluir

con un proceso de registro (Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, 2019).

Las diferentes modalidades de esta beca son:

- Beca de Manutención
- Beca de Continuación de Estudios
- Beca de Servicio Social
- Beca de Titulación
- Beca de Prácticas
- Beca de Movilidad Nacional e Internacional
- Beca de Capacitación
- Beca para la profesionalización Docente

A continuación, se muestra la Tabla 2 con los datos de los presupuestos asignados para la implementación de este programa en los años 2019 y 2020, así mismo se incluye la evaluación realizada por el INDEP para los años mencionados anteriormente.

Tabla 2. Programa de becas escolares “Elisa Acuña”

(Millones de pesos)

| INDEP | 2019 | 2020 | Variación % |
|---|---|---|---|
| **Presupuesto** | $6,274.50 | $4,164.30 | -34% |
| | **Evaluación** | | |
| **Indicadores** | | | |
| **Cumplimiento de metas** | 81.57 | 92.75 | 11.18 |
| **Diseño del programa** | 95.00 | 81.57 | -13.43 |
| **Desempeño** | 88.29 | 87.16 | -1.13 |
| **Cobertura** | 36.67 | 30.82 | -5.85 |
| **Calificación** | 62.48 | 58.99 | -3.49 |

Fuente: INDEP, 2019 y 2020

Los datos de la Tabla 2 indican un decremento en el monto presupuestado para la ejecución de este programa equivalente a -34% del monto otorgado en 2019, este decremento está parcialmente injustificado si se consideran las evaluaciones realizadas por el INDEP ya que este programa muestra buenos resultados en los componentes de “Cumplimiento de metas”, “Diseño del programa” y “Desempeño” mientras que el componente “Cobertura” muestra las mayores deficiencias por lo que una medida para hacer frente a esto sería precisamente incrementar el presupuesto del programa a fin de extender su cobertura. La calificación general del programa es de 58.99 para el 2020 lo que indica una leve disminución de 3.49 puntos con respecto a la evaluación de 2019, esto permite afirmar que el programa tiene problemas de dispersión programática y presupuestal.

**Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores**

Este es un programa de protección social que busca otorgar beneficios monetarios de manera universal a personas mayores de 68 años en todo el país, y a partir de 65 años a personas que viven en zonas indígenas. Este programa se clasifica como

de “transferencias monetarias no condicionadas” ya que la población beneficiada no debe cumplir ningún requisito adicional más que ser un adulto mayor (Mondragón y Villa, 2020).

Los antecedentes de programas de protección social encargados de beneficiar a los adultos mayores eran el programa “Pensión para adultos mayores” cuya implementación fue a partir de 2013 y también el programa “70 y más” el cual fue creado en el 2007, estos programas previos igualmente brindaban el apoyo por medio de transferencias monetarias no condicionadas, pero con menor cobertura.

Los resultados de este programa es que se benefició a 98.9% de la población objetivo-establecida como meta para el año 2019 según los datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Debido a la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, el gobierno anticipó cuatro meses del pago de la pensión como medida de apoyo para 8 millones de adultos mayores, ya que éstos forman parte de la población más vulnerable.

En la Tabla 3 se muestran los datos de los presupuestos asignados para la implementación de este programa en los años 2019 y 2020, así mismo se incluye la evaluación realizada por el INDEP para los años mencionados.

Tabla 3. Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores
(Millones de pesos)

| INDEP | 2019 | 2020 | Variación % |
|---|---|---|---|
| **Presupuesto** | $100,000 | $129,350.40 | 29% |
| | | | |
| **Indicadores** | **Evaluación** | | |
| **Cumplimiento de metas** | 91.66 | 79.25 | -12.41 |
| **Diseño del programa** | 80.86 | 91.66 | 10.80 |
| **Desempeño** | 86.26 | 85.46 | -0.80 |
| **Cobertura** | 76.11 | 93.78 | 17.67 |
| **Calificación** | 81.18 | 89.62 | 8.44 |

Fuente: INDEP, 2019 y 2020

Se puede observar que el presupuesto para este programa se incrementó en 29% para el año 2020, el programa obtuvo evaluaciones favorables para ambos años a pesar de la disminución en el cumplimiento de metas para el año 2020. Asimismo, se registró una ampliación en la cobertura y una calificación general mayor para el año actual. Este es uno de los pocos programas que registraron un desempeño óptimo.

**Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad**

La población objetivo de este programa de protección social son todas aquellas personas con discapacidad permanente entre 0 y 64 años, y hasta 67 años que habiten en zonas indígenas, el funcionamiento de este programa es muy similar a su homologo dirigido a las personas mayores, pues consiste transferencias monetarias no condicionadas y cuenta con ciertas reglas de operación (DOF, Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, 2020).

Para la realización de sus labores en 2020, se le asignó un presupuesto de 14 mil 197.2 millones de pesos, presentando un incremento con relación al 2019 de 0.15% a 0.23% del gasto neto total de acuerdo con los datos de la SHCP.

La Tabla 4 contiene los montos correspondientes al presupuesto asignado a este programa durante los años 2019 y 2020 al igual que la evaluación hecha por el INDEP (sólo para el 2020).

Tabla 4. Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad
(Millones de pesos)

| INDEP | 2019 | 2020 | Variación % |
|---|---|---|---|
| **Presupuesto** | $8,500 | $14,197.20 | 67% |
| | | | |
| **Indicadores** | **Evaluación** | | |
| **Cumplimiento de metas** | n/a | 90.50 | |
| **Diseño del programa** | n/a | 62.21 | |
| **Desempeño** | n/a | 76.35 | |
| **Cobertura** | n/a | 24.93 | |
| **Calificación** | n/a | 50.64 | |

n/a: No aplica
Fuente: INDEP, 2020.

Los datos indican un incremento presupuestal equivalente al 67% en 2020. Este aumento es parcialmente justificado si se toman en cuenta las evaluaciones realizadas por el INDEP ya que en el concepto de cumplimiento de metas este programa fue calificado con 90, siendo esta última su principal fortaleza, por el contrario, en apartados como diseño del programa y más aún en su cobertura pueden observarse deficiencias importantes, por lo que su calificación general fue de 50.64 lo que establece a este programa en la categoría de desempeño escaso.

**Jóvenes construyendo el futuro**[9]

Este es un programa de protección social enfocado a la inserción laboral de los jóvenes, tiene por objetivo vincular, durante un máximo de 12 meses, a jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan con empresas o instituciones que los capacitan, con el fin de que desarrollen hábitos y competencias laborales para incrementar sus posibilidades de empleabilidad a futuro (DOF, Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2020).

Este programa se destaca por ser de transferencias condicionadas ya que, para conservar el apoyo, los jóvenes deben proporcionar en tiempo y forma la información que solicita la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), así como asistir a diferentes capacitaciones laborales en un horario específico.

En 2019, este programa ejerció 40.21% menos de lo presupuestado y alcanzó la meta de cobertura establecida. Para 2020 su presupuesto fue reducido, ya que se le destinaron 24 mil 956.7 millones de pesos, que representan 0.41% del gasto neto total, mientras que en 2019 fue de 0.69% (Mondragón y Villa, 2020).

La Tabla 5 muestra los montos correspondientes al presupuesto asignado a este programa durante los años 2019 y 2020 al igual que la evaluación realizada por el INDEP (únicamente para el 2020).

[9] Los beneficios que brinda el programa son transferencias monetarias directas de becas de $3 mil 748 mensuales a los beneficiarios durante un periodo máximo de 1 año, además del otorgamiento de un seguro médico y una constancia de capacitación. Una vez finalizado el periodo de capacitación, el centro de trabajo no tiene ninguna obligación de contratar a los jóvenes becarios.

Tabla 5. Jóvenes construyendo el futuro (Millones de pesos)

| INDEP | 2019 | 2020 | Variación % |
|---|---|---|---|
| **Presupuesto** | $40,000 | $24,956.70 | -38% |
| | | | |
| **Indicadores** | **Evaluación** | | |
| **Cumplimiento de metas** | n/a | 45.50 | |
| **Diseño del programa** | n/a | 64.52 | |
| **Desempeño** | n/a | 55.01 | |
| **Cobertura** | n/a | 83.07 | |
| **Calificación** | n/a | 69.04 | |

n/a: No aplica
Fuente: INDEP, 2020.

Puede observarse una reducción presupuestaría equivalente al 38% debido a que se alcanzó la cobertura establecida en 2019 con un monto menor al presupuesto asignado, por otra parte, sus evaluaciones más bajas son las de los rubros de cumplimiento de metas y su desempeño mientras que la calificación más alta es respecto a su cobertura, esto da como resultado una calificación general de 69.04 lo que indica que su desempeño es mejorable.

**Sembrando vida**

El objetivo de este programa es impulsar a la población beneficiaria a crear sistemas productivos agroforestales, esto mediante la distribución de apoyos monetarios y en especie de forma que se mejore la economía local y el bienestar de las familias (DOF, Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, 2020).

La población objetivo de este programa son personas dedicadas a la actividad agraria que sean mayores de 18 años, que vivan en localidades rurales dentro de 19 entidades federativas vulnerables (DOF, Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida**,** 2020).

Este programa se cataloga como no condicionado y el escenario actual caracterizado por la emergencia sanitaria no impidió que durante el mes de mayo se hayan inscrito 104 mil 579 nuevos beneficiarios, avanzando notablemente en su meta para 2020 de dar trabajo inmediato a 200 mil sembradores.

Para el ejercicio 2020, a este programa se le aprobó un presupuesto de 28 mil 504.9 millones de pesos, que representa 0.47% del gasto neto total. Por otra parte, se ejerció un presupuesto 2.3% menor a lo presupuestado y presentó un avance de metas de 98.01% y 75.06% de personas que recibieron apoyos económicos y personas que recibieron apoyos en especie, respectivamente de acuerdo con los datos de la SHCP (Mondragón y Villa, 2020).

La Tabla 6 que contiene los montos correspondientes al presupuesto asignado a este programa durante los años 2019 y 2020 al igual que la evaluación realizada por el INDEP (únicamente para el 2020).

Tabla 6. Sembrando vida (Millones de pesos)

| INDEP | 2019 | 2020 | Variación % |
|---|---|---|---|
| **Presupuesto** | $15,000 | $28,504.90 | 90% |
| | | | |
| **Indicadores** | **Evaluación** | | |
| **Cumplimiento de metas** | n/a | 100.00 | |
| **Diseño del programa** | n/a | 48.89 | |
| **Desempeño** | n/a | 74.45 | |
| **Cobertura** | n/a | 9.00 | |
| **Calificación** | n/a | 41.72 | |

n/a: No aplica
Fuente: INDEP, 2020.

Puede observarse un incremento importante en el monto asignado para el ejercicio de este programa social equivalente al 90% de lo obtenido en 2019. Este incremento puede ser parcialmente justificado al observar las evaluaciones realizadas por el INDEP ya que en el apartado de cumplimiento de metas se alcanzó el valor máximo de 100, no obstante, el apartado de cobertura indica una seria deficiencia por lo que la calificación general fue de 41.72 de esta forma el programa se clasifica como desempeño escaso.

**Salud**

De acuerdo con datos de la última medición de pobreza realizada por el CONEVAL en 2018, 20.2 millones de personas en México no contaban con acceso a los servicios de salud, es decir, 16.2% de la población.

En materia de accesibilidad económica al derecho a la salud, México es el tercer lugar entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que menos recursos asigna para la salud: 5.8% del gasto total frente a 9.0% del promedio de los países miembros de este organismo en 2016 (CONEVAL, 2020a).

En cuanto a los recursos con los que contaba el sistema de salud para hacer frente a la emergencia encontramos que, en 2018, había en el país 2.4 médicos por cada 1,000 habitantes en comparación con el promedio de 3.5 en los países de la OCDE, mientras que en 2017 el número de camas totales era de 1.4 por cada 1,000 habitantes. En el caso específico de las entidades federativas, para 2017, se puede observar una heterogeneidad en sus condiciones.

Ya que mientras en la Ciudad de México (CDMX) y el Estado de México (EDOMEX) se contaban con 28.7 médicos y 10.3 médicos en contacto con el paciente por cada 1,000 habitantes, respectivamente.

Por otra parte, a inicios de 2020 se implementó un cambio en el modelo de salud pública, se abandonó el Seguro Popular (SP) y se optó por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)[10], el cual tiene por objetivo que todos los mexicanos tengan acceso a un sistema de salud universal.

La importancia de la salud pública radica en dotar y garantizar el acceso de la población al sistema sanitario y sus principales programas tanto preventivos como curativos, que llevan a una mejora en la calidad de vida de la población, disminuyendo su mortalidad.

[10] El subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, confirmó que las personas no aseguradas tendrán acceso gratuito a los servicios de salud a partir del 1 de diciembre de 2020 con el decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El acceso gratuito se garantizará en instituciones federales: hospitales nacionales de salud, hospitales regionales y hospitales de alta especialidad, cuyo servicio se costeará mediante los impuestos que pagan todos los contribuyentes. El acuerdo no establece la gratuidad en las clínicas de salud estatales que dependen del financiamiento de cada una de las 31 entidades, dado que en la Ciudad de México el servicio ya se presta sin cobrar cuotas.

Sin embargo, este cambio se ha criticado principalmente por la capacidad operacional, falta de calidad financiera, cobertura y tratamiento de enfermedades de primer, segundo y tercer nivel para todos los mexicanos. Cabe resaltar que el SP llevaba 16 años en funcionamiento[11].

En la Tabla 7 se presenta el comparativo de la cobertura que tiene cada servicio en los tres niveles de atención y otros tipos de servicios que presta el sector salud en México.

[11] PROSPERA programa de inclusión social y el programa SP, mostraron de forma histórica un buen desempeño en el INDEP, pues del 2012 al 2018, PROSPERA tuvo una calificación promedio de 82.63, y SP 88.96; sin embargo, en ambos casos, a pesar de que la evidencia apunta a que estaban contribuyendo a resolver el problema público que les dio origen, el nuevo gobierno ha decidido sustituir dichos programas y no se cuenta con evidencia que muestre que las intervenciones sustitutas, atienden de forma más integral a los problemas públicos que dieron al origen de Prospera y SP (GESOC, 2019).

Tabla 7. Servicios de salud en el SP y el INSABI

| | Servicio de Salud | Seguro Popular | INSABI | Es gratuito en el INSABI |
|---|---|---|---|---|
| | Promoción de salud | Sí | Sí | Sí |
| **Primer Nivel** | Prevención de enfermedades y atención ambulatoria | Sí | Sí | Sí |
| | Atención preventiva y planificación familiar | Sí | Sí | Sí |
| | Internamiento hospitalario | Sí | Sí | Sí |
| | Urgencias | Sí | Sí | Sí |
| **Segundo Nivel** | Intervención quirúrgica básica (parto, fracturas) | Sí | Sí | Sí |
| | Medicina interna cirugía pediátrica, gineco-obstetricia | Sí | Sí | Sí |
| **Tercer Nivel** | Hospitales federales e institutos mantienen cuotas de recuperación en alta especialidad: cirugía cardio-vascular, hemodiálisis o radioterapia | Sí | No | Cuota de recuperación |
| **Medicamentos gratuitos** | | Sí | Sí | Sí |
| **Atención a personas con VIH** | | Sí | Sí | Sí |
| **Quimioterapia o radioterapia** | | Sí | No | Cuota de recuperación |
| **Trasplante de órganos** | | Sí | No | Cuota de recuperación |
| **Hemodiálisis** | | Sí | No | Cuota de recuperación |
| **Urgencias** | | Sí | Sí | Sí |

Fuente: Tomado de Oscar Martínez Vallejo con datos de la Secretaria de Salud, 2019.

Se puede observar que este nuevo sistema de salud aún le falta para alcanzar la cobertura universal en el sector salud. Eliminar el requisito de afiliación para tener acceso a los servicios de salud pública significa ya un avance en el tema del acceso universal, sin embargo, los costos que implican los servicios de tercer nivel de

atención que se cubren con cuotas de recuperación alejan a la población de aquella promesa de salud gratuita para todos (Martínez, 2020).

**Programa piloto de inscripción a trabajadoras y trabajadores domésticos a la seguridad social**

Como a cualquier trabajador de otro sector, la afiliación cubre todos los ramos de aseguramiento, como atención médica en caso de enfermedad o accidente, incapacidad, ahorro para el retiro, prestaciones sociales y guarderías.

Al mes de octubre del 2020 han sido incorporados 27 mil 640 personas y sus beneficiarios a la Seguridad Social. Con la operación de este programa, con las modificaciones a la Ley del Seguro Social de julio de 2019 a través de las cuales se establece que el empleador o empleadora es el sujeto obligado para registrar a la persona trabajadora del hogar, y con la ratificación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos se ha cubierto este segmento de la población.

De las 2.4 millones de personas que son empleadas domésticas en el país, únicamente el 1.14% han sido dadas de alta ante el IMSS. Se sabe las empleadoras tienen una cultura de no cumplimiento de los derechos de las trabajadoras, incluso lo desconocen.

**Trabajo**

La pandemia de coronavirus en México provocó la pérdida aproximada de 1.1 millones de empleos formales entre los meses de marzo a junio, esta cifra es equivalente a un 5.4% del total de trabajadores formales registrados en el IMSS, fue

durante los meses de abril y mayo cuando se registró la mayor cantidad de empleos perdidos (900 mil empleos) llama la atención el hecho de que la magnitud y rapidez con que se perdieron estos empleos ha superado a la ocurrida en el punto más bajo de la crisis de 2008-2009 lo que da pauta para entender el grado de importancia que tiene la aplicación de medidas contra cíclicas que permitan la recuperación del empleo y estabilicen la economía (Esquivel, 2020).

Por otra parte, la pérdida de empleos se ha concentrado fuertemente en aquellos trabajos considerados de bajo ingreso ya que alrededor de 933 mil empleos perdidos (83.7% del total) correspondían a trabajos cuyo pago era equivalente entre 1 y 2 salarios mínimos, los cinco sectores productivos más afectados fueron: la agricultura, construcción, servicios para personas, empresas y el hogar, industria de la transformación y el comercio. En conjunto estos cinco sectores concentran 94% de todos los empleos formales perdidos durante la pandemia.

Otro aspecto que resaltar es la concentración de la pérdida de empleos en ciertos Estados como son: Quintana Roo que perdió 24% del total de empleos formales, Baja California Sur con una pérdida de -10.9%, Sinaloa con -10%, Nayarit con -9.6% y Guerrero con -8.7%; este fenómeno se atribuye mayormente a la caída en las actividades turísticas pues todas estas entidades se caracterizan por ser importantes destinos. Un aspecto importante que considerar es que únicamente se tomaron en cuenta los datos de los empleos formales perdidos, sin embargo, una gran cantidad de personas dedicadas a la economía informal también perdieron su empleo, de acuerdo con datos del Periódico El Economista “durante los meses de confinamiento la informalidad pasó de 56% a 48% no debido a la creación de nuevos empleos sino por la paralización el sector informal y la suspensión de actividades”.

Al comparar los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de julio-septiembre de 2019 con julio-septiembre de 2020 puede observarse que la

población ocupada pasó de 55.2 millones en 2019 a 51 millones en 2020[12], la población subocupada pasó de 4.3 a 8.7 millones de personas; por su parte la población desocupada pasó de 2.1 millones de personas en el tercer trimestre de 2019 a 2.7 millones en el mismo trimestre de 2020 y la tasa de desocupación creció de 3.7% a 5.1%.

Uno de los datos más alarmantes referentes a la pobreza es que de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL para 2020, el número de personas en situación de pobreza podría aumentar en 9 millones lo que daría como resultado un total de 70 millones de personas viviendo en situación de pobreza, lo que equivaldría al 56% de la población total del país, este sería el nivel más alto de pobreza registrado.

Los diferentes programas de protección social aplicados por el gobierno actual en los dos años que lleva su administración han presentado un número importante de deficiencias de diferente escala, en donde aquellos programas con desempeño óptimo son escasos.

Finalmente, se presenta en la Tabla 8 un resumen de los resultados obtenidos de las evaluaciones hechas al primero año de gobierno de la actual administración de sus programas sociales.

[12] Según cifras del ENOE en el tercer trimestre de 2019 y 2020 los montos correspondientes a la parte sin prestaciones laborales fueron de 30 millones 624 mil personas y 26 millones 814 mil respectivamente. A pesar de haber disminuido en términos absolutos, el porcentaje con respecto a la población ocupada sigue siendo muy alta.

Tabla 8. Resultados de las evaluaciones de los Programas Sociales

| INDEP | 2019 | 2020 |
|---|---|---|
| **Programas evaluados** | 117 | 106 |
| **Gasto público programable otorgado** | 20.49% | 22.16% |
| **Calificación promedio general** | 64.27 | 59.30 |
| **Programas con problemas de opacidad** | 5 | 10 |
| **% del presupuesto respecto al total** | 0.16% | 1.01% |
| **Evaluaciones de los programas** | | |
| **ND Óptimo** | 12 | 9 |
| **% del presupuesto respecto al total** | 18.91% | 23.78% |
| **Alto potencial de desempeño** | 10 | 8 |
| **% del presupuesto respecto al total** | 25.34% | 12.62% |
| **ND Mejorable** | 9 | 10 |
| **% del presupuesto respecto al total** | 29.31% | 32.49% |
| **ND Escaso** | 43 | 47 |
| **% del presupuesto respecto al total** | 5.13% | 19.80% |
| **ND Dispersión** | 43 | 32 |
| **% del presupuesto respecto al total** | 21.16% | 10.88% |

ND: Nivel de desempeño
Fuente: INDEP, 2019 y 2020.

Los resultados indican que la mayor cantidad de programas sociales operan con deficiencias importantes, esto puede verse remarcado en el hecho de que tanto en 2019 como 2020 la distribución de los programas se concentró en aquellos con un nivel de desempeño escaso (43 en el año 2019 y 47 en el año 2020) y en aquellos clasificados como dispersión (43 en el año 2019 y 32 en el año 2020).

Así mismo, al analizar los devastadores efectos de la emergencia sanitaria sobre la salud, la educación, el trabajo y la alimentación (tareas que corresponden al Estado) se evidencia de forma incuestionable el hecho de que el gobierno actual ha quedado a deber en su labor de proveer condiciones de vida digna para toda la población mexicana.

Por otra parte, cabe señalar que los programas sociales ya venían arrastrando deficiencias y aún en la actualidad no han servido para proteger a la población más vulnerable de los efectos de marginación y desigualad provocados por el funcionamiento lógico del mercado ni tampoco ha servido para brindarle seguridad a toda la población ante impactos exógenos como lo es la actual pandemia de coronavirus.

En términos generales, los programas de protección social como se ha visto operan con dispersión, fragmentación y un bajo desempeño, esto indica que los esfuerzos del gobierno por hacer frente a la pandemia y brindar bienestar a la población han sido deficientes[13].

[13] La política social, aunque anclada en los mandatos legales provenientes de la CPEUM y las regulaciones derivadas de ésta, como la Ley General de Desarrollo Social, la política social nacional carece de un sustento conceptual que permita dotar de sentido estratégico a los programas y acciones implementados por los diferentes niveles de gobierno (GESOC, 2019).

## VIII. Conclusiones

A pesar de que se han implementado programas y acciones que coadyuvan a la atención de los retos del derecho a la seguridad social; es una tarea pendiente garantizarlos de manera conjunta y asegurar su suficiencia y calidad.

Lo anterior supone cambiar la concepción del diseño de la política pública asistencialista a una con enfoque de derechos; es decir, que no parta de la idea de que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, ya que esto genera que se atiendan de manera aislada; sino, al reconocerlas como sujetos con derecho a demandar su cumplimiento, obliga a pensar en estrategias integrales para su atención (CONEVAL, 2020c).

De esta forma, los esfuerzos del gobierno para proporcionar los servicios básicos de protección social han sido insuficientes ya que los programas federales destinados a la población más vulnerable no han logrado solucionar los problemas para los cuales fueron destinados debido a diferentes factores como son: deficiencias de cobertura, fragmentación y vacíos estructurales.

México enfrenta el reto de construir un sistema que garantice el derecho a la seguridad social a todas las personas, sin distinción de condición laboral o etapa de vida. Esto implica cerrar brechas entre los sistemas institucionalizados de seguridad social para los trabajadores formales y la oferta de programas dirigidos a las personas fuera de la formalidad laboral.

La oferta institucional que sí existe dentro del subsistema de protección social no está disponible en el formato o monto adecuado, no es accesible a todas las personas, y la calidad aún es insuficiente.

Se debe contribuir a la suficiencia y sostenibilidad del presupuesto y establecer claramente la manera en la que se financiarán los programas. Una alternativa es que por ley se destine a este fin el monto recaudado por ciertos tipos de impuestos.

No existe algún programa presupuestario vigente que se encargue del desarrollo infantil temprano de las y los niños, aspecto fundamental para garantizar la salud de las personas en sus primeras etapas de vida. Si bien en 2007 se creó el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos cuyo objetivo fue el de permitir que las madres, padres solos y tutores accedan al mercado laboral, este dejó de operar en 2019 (CONEVAL, 2020c).

Tradicionalmente, los programas no contributivos de pensiones y de afiliación a servicios de salud han ofrecido niveles inferiores de protección de los que ofrecen las instituciones de seguridad social.

Posibles soluciones

Es necesario avanzar en la homologación de la atención y de la accesibilidad a servicios para que se garantice el derecho por igual a toda la población (CONEVAL, 2020c).

Es importante mejorar la disponibilidad de los instrumentos de política que conforman el subsistema de seguridad social, para lograr la garantía efectiva del derecho. En efecto, la disponibilidad de los programas consiste en su capacidad para brindar bienes y servicios pertinentes para la población. Es decir, para considerar que los bienes y servicios están disponibles, éstos deben ser prestados en la cantidad y formato adecuados (CONEVAL,2020c).

Es necesaria de la generación de un sistema de gestión de información de los procesos, los programas, y las personas cuyo derecho está siendo garantizado, así como con mecanismos de monitoreo y evaluación para conocer los avances y retos y para orientar las decisiones con base en la evidencia del funcionamiento del sistema (CONEVAL, 2020c).

Se requieren nuevos instrumentos de política, dentro del subsistema de seguridad social, dirigidos a las personas en las etapas de la adolescencia, juventud y adultez, para asegurarles un ingreso en caso de desempleo (CONEVAL, 2020c).

Con la finalidad de que la oferta gubernamental sea más eficiente y, con ello, se fomente que los bienes y servicios lleguen a la población, es necesario prevenir la dispersión de intervenciones y la desarticulación de los actores involucrados. La coordinación inter e intrainstitucional para la política de desarrollo es indispensable (CONEVAL, 2020c).

## IX. Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

_____2020a, Avances y Retos del Programa Producción para el Bienestar. México: Dirección de Información y Comunicación Social.

_____2020b, Carencia por acceso a seguridad social. Programas que son relevantes para la disminución de esta carencia.

_____2020c, Evaluación integral de los programas federales vinculados al derecho a la seguridad social 2018-2019.

_____2019b. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas.

_____2018b. Evaluación Estratégica de Protección Social en México, Segunda Edición. Ciudad de México: CONEVAL.

Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. (24 de diciembre de 2019). *gob.mx*. Obtenido de Becas Elisa Acuña: https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/becas-elisa-acuna

Cotonieto-Martínez E. (2020), Evolución de la Seguridad Social en México y su relación con el contexto socioeconómico nacional (1900-2020). JONNPR. 2020;5(7):740-62. DOI: 10.19230/jonnpr.3511

DOF (2020), Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020, México.

DOF (2020), Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020, México.

DOF (2020), Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020.

DOF (2020), Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020. *Diario Oficial de la Federación*.

El Economista (2020), Informalidad tocó niveles mínimos por la paralización de la economía, 25 de agosto.

Esquivel, G. (2020). *Los impactos económicos de la pandemia en México.* México.

FAO (2020). *¿Qué es la protección social?* Obtenido de http://www.fao.org/social-protection/overview/whatissp/es/

GESOC (2020). *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales.* México: GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.

GESOC (2019). *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales.* México: GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.

GESOC. (2018). *Índice de Desempeño de los Programas Sociales Federales.* México: GESOC, Agencia para el Desarrollo, A.C.

INEGI-ENOE (2020), Encuesta Nacional de la Ocupación y el Empleo, tercer trimestre julio-septiembre.

Lomelí, V. (2015), "La reforma inconclusa de la seguridad social". En Martínez (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

López-Arellano O. y Jarillo-Soto EC (2017), La reforma neoliberal de un sistema de salud:

evidencia del caso mexicano. Cad. saúde pública (Online); 33(22): 1-13.

Disponible en: http://www.scielo.br/pdf/csp/v33s2/1678-4464-csp-33-s2-e00087416.pdf

Macías Santos Eduardo, Moreno Padilla, Javier, Milanés García, Salvador, Martínez Martínez Velasco, Arturo, Hazas Sánchez, Alejandro (1993), El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional, Ed. Confederación Patronal de la República Mexicana, instituto de Proposiciones Estratégicas, Themis, México, p. 1.

Martínez, J. y G. Cabestany. (2016), La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo, Economía Informa UNAM, no. 397: 89-104. https://doi.org/10.1016/j.ecin.2016.03.006.

Martínez Vallejo Oscar (2020), Salud pública en México: Un paralelismo entre el INSABI y el Seguro Popular, Revista Ceplan, 27 de marzo.

Mondragón, L., y Villa, S. (2020). *CIEP*. Obtenido de Política social en México. Evolución en los últimos 20 años: https://ciep.mx/politica-social-en-mexico-evolucion-en-los-ultimos-20-años/ 9 de junio.

Narro, J., D. Moctezuma y L. Orozco. 2010. "Hacia un nuevo modelo de seguridad social". Economía (7), número especial: 7-33.

Peña Velázquez, J. E. (2006). Esquemas de Seguridad Social en México y sus implicaciones para los docentes del magisterio mexicano. *Imef*, 3-4.

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. La seguridad social y sus beneficios.

[Internet]. 2018. [Consultado en dic de 2020]. Disponible en:

https://www.gob.mx/profedet/es/articulos/seguridad-social?idiom=es

Ramírez Villela Miguel Ángel (2020), La política social de Andrés Manuel López Obrador: ¿clientelismo o un Estado benefactor en ciernes?, Revista Nexos, enero 28.

Ramírez Villela Miguel Ángel (2019), Cambios recientes en la política social mexicana, Revista Nexos, abril 16.

Rodríguez, K. (2017), La efectividad de la política social en México. Un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso. *Gestión y Política Pública*.

Valencia, E., Foust, D., y Tetreault, D. (2013), *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: México.* Santiago de Chile: CEPA