

Derechos Sociales en el Sistema de Protección Social de México

Enrique Valencia Lomelí

Universidad de Guadalajara

Seminario “Los desafíos para construir la seguridad social universal en México”

CEPAL México

10- 11 Octubre 2013

Derechos Sociales en la Constitución

- La “constitucionalización” de los derechos sociales en México ha sido un largo proceso, prácticamente de un siglo desde la Constitución de 1917
- Desde la Presidencia de Luis Echeverría se inició una “tradición”: en cada Presidencia se incorpora algún derecho a la Constitución

<i>Derechos Sociales</i>	<i>Incorporación de los Artículos Constitucionales</i>
Derechos humanos	2011 (obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos) (FCH)
Derecho a la igualdad	1917 (igualdad ante la Ley), 2001 (no discriminación) (VFQ) 1974 (igualdad de género) (LEA)
Derecho a la protección de la salud	1983 (MMH)
Derecho a la educación	1917 (laicidad y gratuidad), 1993 (derecho a recibir educación) (CSG)
Derecho a la vivienda	1983 (MMH)
Derecho del y al trabajo	1917 (sobre salarios mínimos, equidad salarial y participación en las utilidades), 1978 (derecho al trabajo) (JLP)
Derecho a un medio ambiente adecuado	1999 (EZPL)
Derecho a la alimentación	2000 (infantes) (EZPL) , 2011 (general) (FCH)
Derecho a la seguridad social	2013-2018 (<i>pensión básica no contributiva y seguro de desempleo</i>). (EPN)

Debilidades en la “Constitucionalización” de los DS

- ❑ Generalmente no se especifican los mecanismos de exigibilidad (justiciabilidad), ni lo sujetos obligados, ni el mecanismo de presupuestación obligatorio
- ❑ Los derechos sociales son interpretados como “normas programáticas” (si hay recursos...) sin exigibilidad directa (Magistrado José Ramón Cossío)
- ❑ De esta manera, la garantía efectiva de los derechos depende de factores presupuestales y no son una “guía explícita” de la planificación (Coneval, 2008)

Derechos Sociales y Sistema de Protección Social

- ❑ Esta trayectoria de los Derechos Sociales en la Constitución y en la planificación nacional ha favorecido la creación de un Sistema de Protección Social:
 - Incompleto (en partes del sistema –pensiones básicas, desempleo y cuidado– y en cobertura de cada segmento)
 - Segmentado (salud y pensiones) y débilmente integrado
 - Fuertemente jerarquizado (salud y pensiones)
 - Conservador en enfoque de género (cuidado)
 - Fiscalmente débil (bajo gasto social)

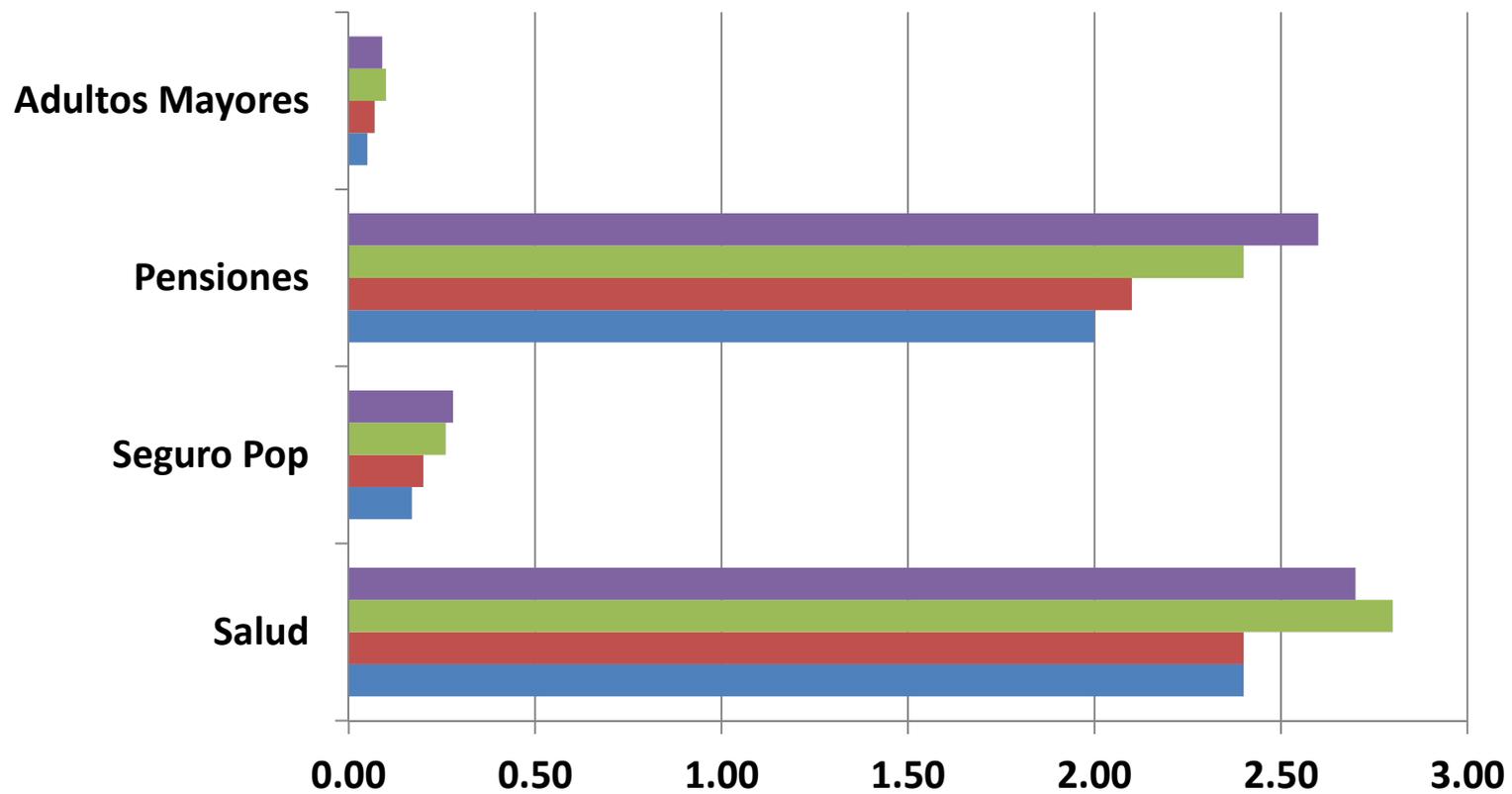
Reformas Recientes en el SPS: Acciones frente a la Pobreza

- ❑ Entre 1997 y 2010 (2013), se generaron programas con un **incremento notable de la cobertura de acciones frente a pobreza** (población total de 112.3 millones en 2010):
 - ✓ Oportunidades: 30 millones de personas (2010 y 2013)
 - ✓ Adultos Mayores: 2.9 millones (2011), más Ley del DF (y al menos 15 programas más estatales)
 - ✓ Seguro Popular 45 millones (2013, según registros)

Reformas Recientes y Debilidades en el SPS

- ❑ Se ha segmentado aún más el sistema, con muy débil integración (SP/Seguridad Social, Pensiones No Contributivas/Pensionés Contributivas, Guarderías Seg. Social/Estancias Infantiles)
- ❑ Se consolida aún más la jerarquización del sistema: ahora hay instituciones pobres para los pobres (presupuestos y servicios) y diferencias en salud y pensiones (13/100, 1/280, respectivamente)
- ❑ Se precariza el trabajo de los operadores (en Oportunidades con contrato de honorarios, sin seguridad social)

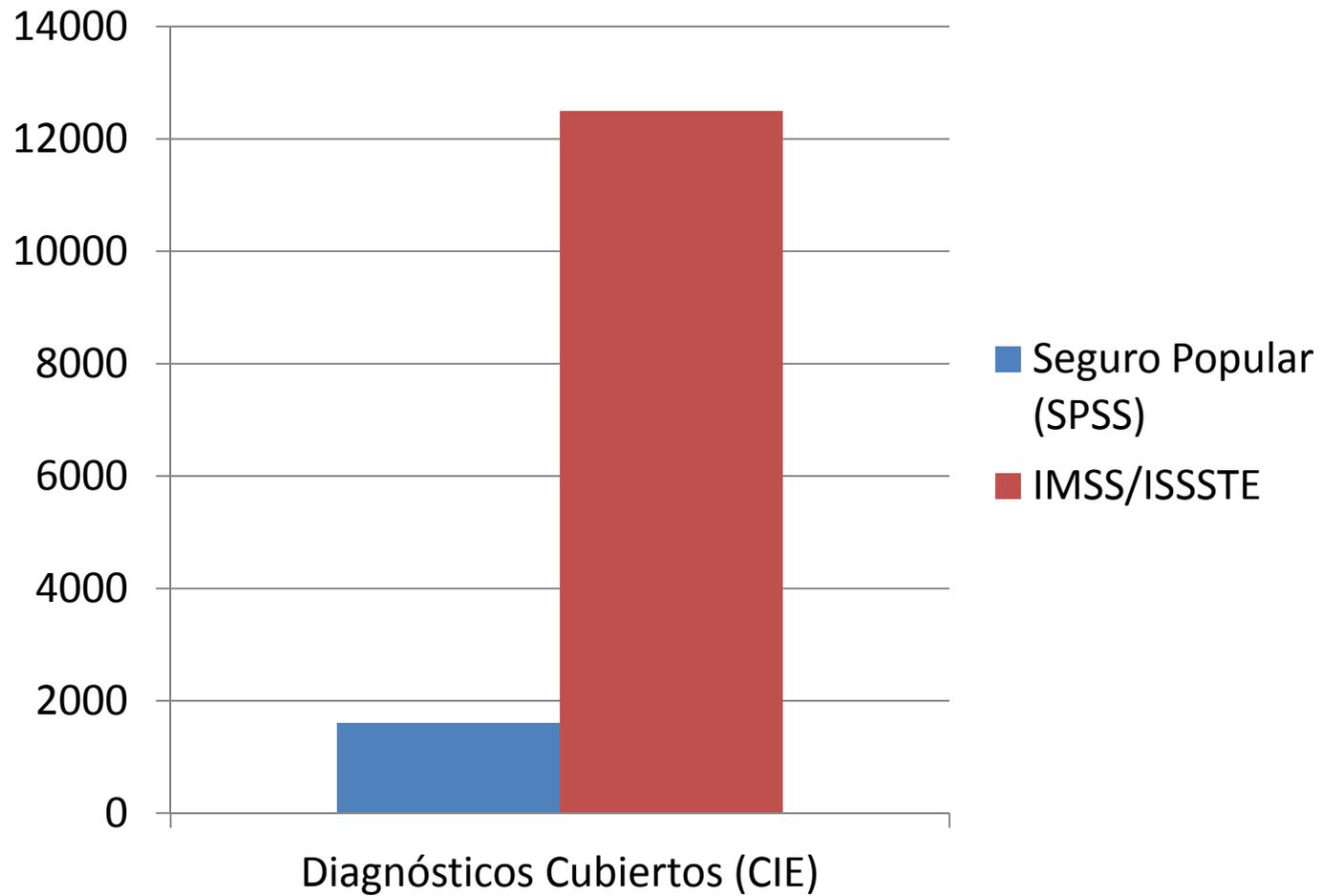
Gasto Social en Salud y Pensiones (% PIB)



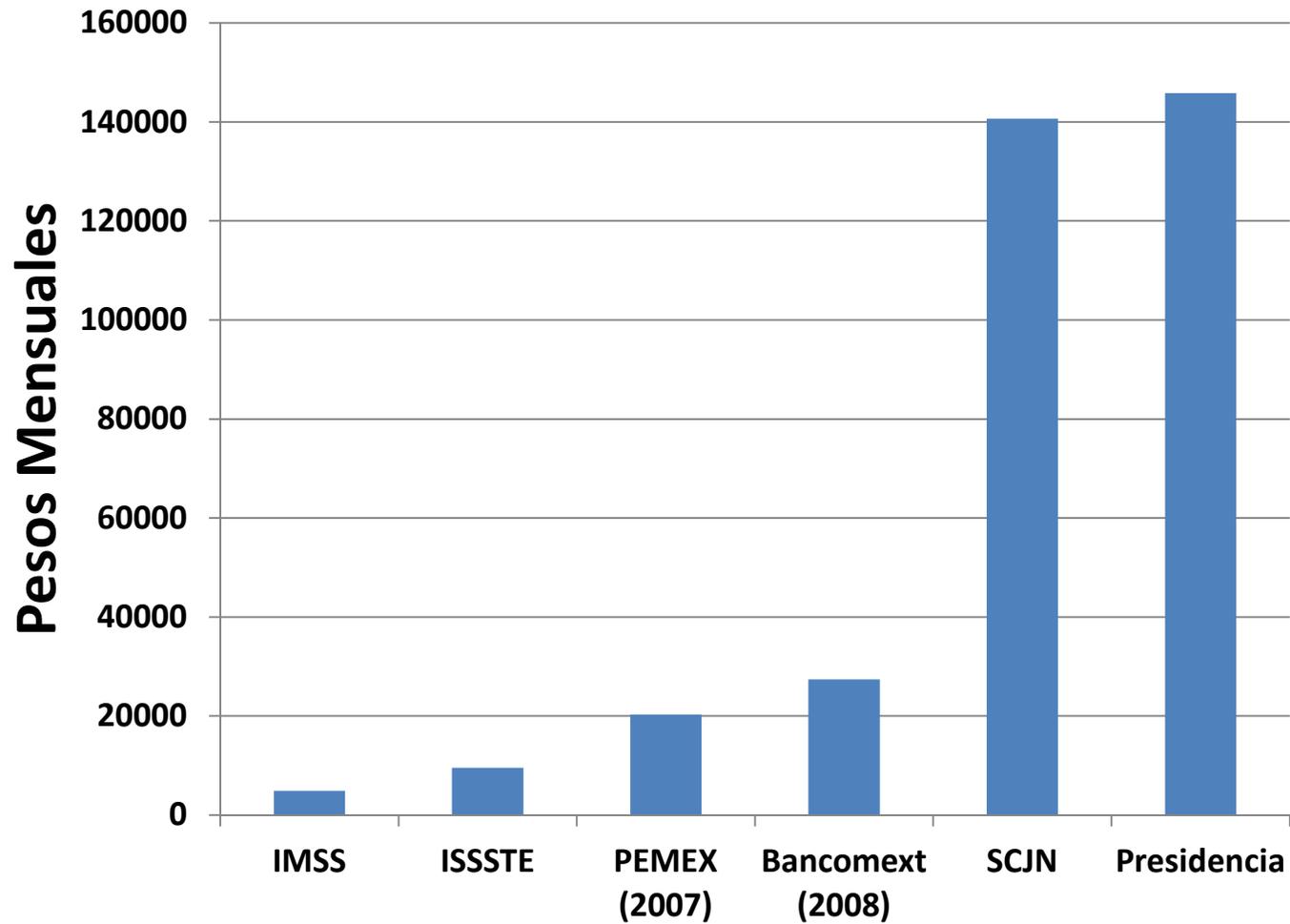
Fuente: SHCP e Informe Presidencia 2011 (Valencia, Foust y Tetreault, 2012)

■ 2010 ■ 2009 ■ 2008 ■ 2007

Desigualdad en Sistema de Salud



Jerarquización en Pensiones (Promedio 2010)



Fuente: Valencia, Foust y Tetreault (CEPAL, 2012)

PND 2013-2018 y Derechos Sociales (I)

- El Plan se propone “una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos” (p. 53). Avance en el discurso en relación al anterior Plan 2007-2012
- Busca “**garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población**” (p. 53, énfasis del texto mismo)
- El Plan reconoce en el diagnóstico la fragmentación y desigualdad en diversos segmentos del SPS

PND 2013-2018 y Derechos Sociales (II)

- ❑ ¿Cambio en la trayectoria de largo plazo?
Continúa la generación de nuevos segmentos (tendencia hacia la cobertura general de una pensión básica e incorporación de un seguro de desempleo) y la fuerte estratificación
- ❑ El Plan dice (p. 22) que la administración actual pondrá énfasis en una “red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos”. **No hay aún propuesta al respecto**
- ❑ **Tampoco hay propuesta sistémica en referencia al “cuidado”**

Necesidad de Cambio Paradigmático (I)

- ❑ Es imprescindible desde un enfoque de DS incluir mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, además de identificar claramente sujetos obligados y definir mecanismos presupuestales. Sin ello, el “discurso” del PND puede quedar en “retórica” de derechos (Abramovich)
- ❑ Ejemplo el derecho a la salud: sin mecanismos de exigibilidad-justiciabilidad, ¿cómo lograr la garantía? En 2012, aún 20% (Coneval) de población sin un “seguro” (¿cuál exigibilidad de los no incluidos?)
- ❑ ¿Cuáles son los mecanismos de exigibilidad-justiciabilidad en el SP? ¿Cómo superar las brechas de calidad (servicios) en el sistema de salud? Es decir, ¿cómo avanzar hacia la universalidad en salud?

Necesidad de Cambio Paradigmático (II)

- ❑ El paradigma en la planificación e incorporación de los derechos sociales ha sido el siguiente: impulso de reforma de corto plazo con ajuste fiscal posible
- ❑ No se ha generado un horizonte de objetivos de largo plazo
- ❑ Se depende de “lo posible” en cada periodo, en cada acuerdo logrado y se genera un nuevo segmento en el SPS (**enfoque patchwork**), que da ventaja a los que tienen más voz

Necesidad de Cambio Paradigmático (III)

- ❑ Desde un enfoque de derechos: principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Art. 1, Constitución)
- ❑ La pregunta para el largo plazo: ¿qué requerimos en el SPS para la garantía efectiva de los derechos sociales?
- ❑ **Necesidad de planificar una reforma de largo plazo (pacto social) con mecanismos de universalidad (cobertura, calidad y estatus ciudadano) y progresividad (una especie de Plan 2030 del SPS, con generación de información pertinente)**
- ❑ En este marco: los objetivos de plazo dirigirían los ajustes fiscales paulatinos (y no al revés)