

Título de la ponencia: Del Estado benefactor a la poliarquía. Un análisis comparado de la seguridad social en México.

Nombre del autor: Sergio Arturo Bárcena Juárez

Grado académico: Licenciatura (Alumno de último semestre en la Maestría en Estudios Políticos y Sociales, UNAM).

Institución: Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Domicilio: Cerro 2 Conejos #154, Col. Romero de Terreros, Del. Coyoacán.

Teléfonos: casa. 55541777 / celular 0445523089173

Correo electrónico: sergio_barcelona@hotmail.com

Abstract

La presente ponencia propone una aproximación analítica a la relación funcional que ha guardado el Estado con la iniciativa privada y con la sociedad en México, utilizando la seguridad social como eje de articulación. El estudio plantea la existencia de dos periodos en la dinámica de esta relación, la etapa de “Bienestar” y la de “poliarquía”.

El texto enfatiza la forma en que el Estado mexicano ha buscado conseguir legitimidad frente a la sociedad y a las empresas a través del ejercicio de valores y prácticas democráticas que se traducen en distintos modelos de aseguramiento.

Este trabajo se compone de tres segmentos. En el primero, se estudia el origen del aseguramiento estatal y la forma en que se llevó a la práctica a través del régimen presidencial. Posteriormente, se examinan las transformaciones neoliberales y los impactos de éstas en la mecánica de la seguridad social. Por último, se expone un análisis basado en datos empíricos enfocado hacia la obtención de conclusiones en torno a la protección médica de los ciudadanos mexicanos ante el riesgo utilizando como categorías de análisis el *porcentaje de la población cubierta* en términos de salud y la *igualdad de oportunidades* para acceder a los servicios de salud.

Palabras clave: seguridad social/riesgo/Estado de Bienestar/poliarquía/legitimidad/democracia/sistema político mexicano.

1.- Los orígenes del Estado de Bienestar en México.

Un dilema que aquejó a varias democracias occidentales de principios del siglo XX, fue decidir sobre el papel que debía jugar el Estado en términos de procuración de seguridad para la sociedad. En México, esta problemática se resolvió mediante la construcción de un régimen político, que entre otras cosas hizo uso de los principios dogmáticos de la Constitución de 1917 como sustento democrático-ideológico y como discurso de legitimación para el Estado, el cual, a partir de la fundación del Partido Revolucionario,¹ pudo “integrar a los diferentes ámbitos de la sociedad estableciendo cauces de comunicación y negociación entre ellos”².

La creación de un sistema político de partido hegemónico³, con el Presidente como pieza más importante de la estructura política, aconteció después de la industrialización de principios de siglo, la cual “se expresó en un proceso de expansión económica y en el surgimiento de nuevas clases sociales como la clase obrera y ese grupo heterogéneo conocido como clases medias”⁴. De estas capas sociales provendrían hacia los circuitos gubernamentales diversas demandas en busca de obtener respuestas por parte del sistema.

Antes de continuar, es necesario advertir que el Estado (concepto central de este trabajo) será descrito como un espacio dinámico de negociación entre diversos actores con intereses y demandas propias, que busca consolidar su legitimidad y por consiguiente, su viabilidad funcional a través de la proyección de la *imagen* de una organización coherente y controladora en un territorio, y de las *prácticas* que realiza dentro de su esfera institucional de acción.⁵

¹ 1929 es el año de fundación del PNR, partido antecesor del PRI.

² Entrena, Francisco, “Revolución y construcción del Estado en México” *Universidad Complutense (Escuela Universitaria de Estadística)*, 1989. p.242

³ Es un sistema político en que la lucha por el poder mediante vías institucionales está limitada por un poder partidista que articula las relaciones sociales, políticas y económicas. Giovanni Sartori (1980) ubica al mexicano como un sistema de *partido hegemónico pragmático*.

⁴ Farfán, Guillermo, *Los orígenes de la seguridad social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*, México, México, UNAM, 2006. Tesis doctoral.p.56.

⁵ Esta perspectiva propuesta por Joel Migdal es conocida como el enfoque de la “*sociedad en el Estado*” y refiere al proceso de interacción entre las agrupaciones dentro de una sociedad. Este modelo teórico permite ver a la realidad sociopolítica como un conjunto de organizaciones sociales más que como una estructura dicotómica gobierno-sociedad.

La **imagen** es la materialización de un recurso en que todos los Estados buscan (a través de sus prácticas) mostrarse ante sus ciudadanos y ante otros Estados como poderosas entidades weberianas que ejercen su dominio mediante la diferenciación de la agencia estatal (pública) de otros actores sociales, económicos, etc.

Las **prácticas** se refieren a acciones particulares, rutinizadas mediante las cuales el Estado manifiesta su capacidad operativa. Véase Joel, Migdal, *State in society: studying how states and societies transform and constitute another*, Cambridge University Press, Cambridge, Nueva York, 2001.

Para establecer mecanismos de comunicación que pudiera dar acceso mediante vías institucionales a las demandas de la sociedad, el Estado estructuró al sistema bajo un sistema corporativo basado en categorías socio-profesionales. A partir de los años treinta, el Estado mexicano organizó, clasificó, movilizó y ordenó a la sociedad en un formato corporativo. El Presidente se convirtió a partir de entonces en el árbitro principal y definitivo de los conflictos entre los actores políticos organizados”⁶.

1.1.- IMSS e ISSSTE, las mega-construcciones del estado benefactor.

Tanto el IMSS (creado en 1943) como el ISSSTE (fundado en 1959) fueron las instituciones que, operando sobre la base corporativa de la sociedad, se encargaron de la provisión de la seguridad social con el objeto de contribuir al desarrollo económico y a la estabilidad política y social del país.

El IMSS nació en un contexto de presiones al gobierno provenientes del movimiento obrero que alcanzó su óptimo nivel organizativo a finales de los años treinta y de un bloque opositor al esquema de seguridad social estatal conformado por las cúpulas empresariales, las compañías aseguradoras y el sector médico. Finalmente, a pesar de este complejo escenario, la puesta en funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social es “un proceso dudosamente vinculado con el efecto de las luchas obreras y sí, en cambio, fuertemente asociado a los intereses estratégicos del poder Ejecutivo”.⁷ Por su parte, el ISSSTE se crea con el objeto de proteger a los empleados del Estado que comenzaban a levantar cada vez más demandas ante el Estado en términos de vivienda y salud.

2.- Aseguramiento, Estado de Bienestar e iniciativa privada.

El hecho de que el Presidente pudiera controlar los procesos económicos sustantivos del país le daba la facultad no escrita de apoyar y beneficiar a unos cuantos empresarios y grupos económicos bajo un criterio personal que en la mayoría de las ocasiones atendía requerimientos coyunturales de corto plazo. El resultado de esto fue la generación de monopolios en diversos sectores de la economía, los cuales ejemplifican el estrecho vínculo entre el gobierno y un acotado grupo empresarial que sería la más sólida base de apoyo gubernamental en la esfera económica.

⁶ Meyer, Lorenzo, “La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia donde?”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 74. Octubre-Diciembre 1991, p.365.

⁷ Farfán, Guillermo, *Los orígenes de la seguridad social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*, México, México, UNAM, 2006. Tesis doctoral.p.100.

Es posible sostener que en durante presidencialismo existió la posibilidad para que el Estado —a través del Ejecutivo— generara una relación muy estrecha con algunos empresarios favoreciendo monopolios lo cual limitó tremendamente la competencia económica real en diversos sectores de bienes y servicios. De esta manera, la autoridad del Estado frente a los empresarios se cimentó con el fortalecimiento de una élite económica que a cambio de protección frente a la competencia, a la obtención de un trato especial por parte del gobierno y otros beneficios, respaldaría irrestrictamente las decisiones gubernamentales.

2.1.- Aseguramiento, Estado de Bienestar y sociedad.

Para hacer un balance analítico del período del Estado de Bienestar en México en cuanto a sus relaciones con la sociedad, se utilizará el concepto de *legitimidad*. Ésta es "el factor más importante para determinar la fuerza del Estado [...] *que* involucra una aceptación de las reglas del juego impuestas por el Estado [...] significa consentir el componente simbólico que los premios y castigos representan"⁸.

Una manera de observar objetivamente las relaciones entre el Estado y la sociedad es a través de la generación de políticas públicas negociadas durante este período. En el Congreso se procesaron varias leyes que vincularon al Estado con la colectividad bajo una tendencia: el constante otorgamiento de beneficios a los trabajadores públicos y privados. Desde el año de 1964 y hasta 1978 el Ejecutivo envió al Congreso un conjunto de reformas para ampliar la cobertura y los beneficios de los asegurados tanto del IMSS como del ISSSTE, sobre todo en tiempos de crisis económica con el fin de mantener la estabilidad⁹.

Considerando que en los años cuarenta la creación del IMSS fue producto de una decisión estratégica del Ejecutivo, y que en las décadas de los sesentas y setentas, el Presidente puso especial

⁸ Migdal, Joel, *State in society: studying how states and societies transform and constitute another*, Cambridge University Press, Cambridge, Nueva York, 2001.p.52. Cursivas añadidas.

⁹ Por ejemplo, en la XLVI Legislatura (1964-1967) reformó el artículo 54 de la ley del ISSSTE para exentar del pago de impuestos a los miembros del sindicato sobre la compra de casas, condominios y terrenos. En la XLIX legislatura (1973-1975) el Ejecutivo envía una reforma para compensar a los burócratas por el deterioro salarial de la inflación mediante la modificación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Asimismo en la L Legislatura, en el año de 1976, el Presidente Luis Echeverría propone reformas a ley del IMSS para elevar 17% las pensiones entregadas por el IMSS. Véase Béjar, Luisa, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, 2004.

atención a la seguridad social enviando reformas al Legislativo con el objeto de satisfacer demandas (en términos de salud, vivienda, etc.) provenientes de la sociedad agrupada en sectores formales, es posible reconocer que la seguridad social fue un tema importante para el Estado manejado por las cúpulas políticas del PRI. Así, la seguridad social se relacionó íntimamente con la democracia y por consiguiente con la legitimidad.

Dado que la seguridad social sirvió como “un instrumento de Estado [...] en la medida de sus posibilidades económicas, resolvía la problemática emergente de la población en materia de salud, trabajo, educación y vivienda”¹⁰, una de las más importantes prácticas fue el paulatino incremento de derechos, prestaciones y cobertura de ciudadanos. Esto contribuyó a preservar la *imagen* del Estado como organización democrática que propugnaba por los derechos y el bienestar de los ciudadanos. La creación de mecanismos públicos de protección social se debe a una visión de la política social centrada en el esquema de ampliación de derechos que buscaba una cobertura universal dirigida por el Estado. Esto último contribuyó a sostener parte de la legitimidad del Estado por ser consistente con la visión social e igualitaria de la Revolución.

De esta manera la seguridad social se institucionalizó como uno de los ejes más importantes de legitimación del Estado frente a la sociedad lo cual se relacionó al discurso populista del gobierno que prometía bienestar social apelando a las masas.

Hay que tener en cuenta que solamente los sectores organizados de la sociedad que poseían las capacidades organizativas o una buena posición de negociación a través de sus líderes, eran capaces de conseguir beneficios para sus miembros. Los ciudadanos fuera de esos sectores recibirían mala atención, pocos beneficios o incluso podrían no estar asegurados al no pertenecer a una corporación. La seguridad social y sus beneficios estaban lejos de tener un criterio universalista en la práctica y más bien se relacionaban con la fuerza política de los sectores organizados.

En resumen, la imagen de ese Estado frente a la sociedad se generó a través de prácticas que llevaban implícita una premisa democrática de igualdad mediante la cobertura universal. De ahí deriva la defensa, por parte del Estado, de un sistema de seguridad social basado en derechos ciudadanos que descansaban en principios como solidaridad, subsidiariedad, integralidad e igualdad.

¹⁰ Díaz, Limón, José, “La seguridad social en México. Un enfoque histórico”. *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, Número 2, Enero-Junio de 2000, p.40. Cursivas añadidas.

3.- Seguridad social y ajuste estructural. Un viraje en la dinámica de aseguramiento

Las fuerzas del capitalismo internacional que venían presionando fuertemente a los gobiernos latinoamericanos de los años ochenta moldeando un sistema económico internacional que privilegiara la competitividad y la productividad jugaron también un papel importante en la reforma. Esta tendencia continuó hasta el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) en el cual finalmente se modifica el sistema de seguridad social, mismo que a raíz de las transformaciones de las estructuras social y económica derivadas del viraje neoliberal de los años ochenta, mostró demasiados signos de ineficiencia no sólo en México sino en diferentes países del mundo que adoptaron estas medidas.

Con estas modificaciones al esquema de aseguramiento se buscaba recurrir al financiamiento privado para enfrentar los rezagos que tenía la salud pública. El hecho de que la seguridad social pasara de ser un compromiso del Estado para convertirse en una tarea compartida entre el Estado, las empresas y los individuos, significó una serie de transformaciones en la vida política y económica del país.

Con la aparición de un esquema de seguridad administrado tanto por las empresas como por el Estado, se dio un cambio fundamental: la transformación del ciudadano en individuo en términos de aseguramiento.

El México resultante de tal ajuste estructural, en términos económicos se aproxima a la noción de poliarquía toda vez que hay una multiplicidad de actores que compiten entre sí en el mercado. Una propuesta de análisis empírico de los modelos de aseguramiento en la historia del sistema político mexicano.

4.- Poliarquía. Una nueva interacción entre el Estado y las empresas.

La acotada competencia electoral y el anquilosamiento de los mandos políticos del Estado, desembocaron en diversas expresiones sociales contra el gobierno¹¹. Asimismo, el conjunto de empresarios nacidos de las nuevas capas sociales que buscaron contender en el mercado pero que no

¹¹ Como la huelga ferrocarrilera de 1959 o el movimiento estudiantil de 1968.

contaban con protección ni beneficios gubernamentales, comenzaron a organizarse para ejercer presión sobre el Estado en busca de espacios de mercado para desarrollar sus actividades.

A finales de los años setenta aparecieron claros signos de reestructuración de las relaciones entre el Estado, la sociedad y la iniciativa privada que se manifiestan en: 1) el desgaste de la estructura corporativa; 2) el progresivo debilitamiento del poder presidencial frente a otros poderes públicos (especialmente frente al Legislativo) y como articulador de la vida económica nacional; y 3) la aparición de pluralidad y competencia en los ámbitos político y económico.

La crisis del endeudamiento latinoamericano de 1982¹² hizo que las instituciones financieras del sistema internacional y que los países de punta en el avance capitalista en busca del establecimiento de un sistema capitalista mundial interconectado y libre de restricciones, ejercieran presión sobre las políticas proteccionistas de varios países de la región. En este contexto, la mexicana, “una economía tradicionalmente cerrada fue forzada a abrirse de manera rápida y definitiva a la competencia del mercado internacional”¹³.

En estos términos, la legitimidad del Estado ante las empresas tuvo que adquirir una nueva lógica. Los empresarios comenzarían a demandar al Estado cada vez menor regulación y menos intervención en asuntos económicos.

Por otra parte, con el ajuste económico, el gobierno debió tener en cuenta la importancia de las empresas en la generación de estabilidad nacional. Ante esto, el gobierno ha tenido que mantener una relación no de mandato ni de imposición, sino de apoyo e impulso a muchas decisiones de los empresarios.

Un cambio importante que se da en la relación entre el Estado y las empresas en cuanto a la seguridad social, es que antes de este nuevo periodo de la economía mexicana, hubo un estrecho vínculo entre las elites políticas y la cúpula económica que favoreció a que el empresario no tuviera

¹² Un importante indicador de la situación económica en términos de ingreso, es que al comienzo de la década de los ochenta, en México el salario mínimo se redujo a menos de 80% de lo que valía en 1976.

¹³ Meyer, Lorenzo, “la prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia donde?”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 74. Octubre-Diciembre 1991, p.366.

ninguna responsabilidad ante la sociedad por sus decisiones (aunque estas afectaran a gran parte de ésta). El Estado asumía toda esa responsabilidad y debía responder por las decisiones económicas tanto de las empresas estatales como de las privadas. El hecho de que este vínculo se haya modificado supone un distinto dialogo entre los gobiernos y los empresarios en tanto que existe una responsabilidad compartida en cuanto a las decisiones públicas (entre ellas, el aseguramiento de la sociedad).

4.1.- Relaciones de aseguramiento Estado-sociedad en la poliarquía.

El profundo conflicto que enfrentó el Estado mexicano después de la crisis económica y el ajuste neoliberal que la siguió y que hizo tambalear la legitimidad del sistema de Estado-partido, derivó de un conjunto de situaciones que se pueden sintetizar en dos aspectos: a) El control gubernamental sobre los sectores corporativos decayó considerablemente debido a que la sociedad estaba ya muy diversificada en cuanto a sus demandas y características socio-demográficas haciendo cada vez más difícil la inclusión de cada ciudadano en una corporación, y b) La obligada reducción del gasto gubernamental en seguridad social que ocurrió en tiempos que la sociedad demandaba más protección frente a la situación de incertidumbre derivada de un ajuste económico¹⁴.

En cuanto a la problemática planteada en el inciso “b” (que es la que nos ocupa en la presente ponencia) el Estado respondió con un modelo de seguridad social sustentado en dos principios: el de eficiencia en el reparto de beneficios y la coparticipación. Ambos contribuirían a la reducción del déficit presupuestario a la vez que mejorarían la calidad de la seguridad social.

Con estas medidas, el Estado consideró que sus bases de legitimidad podrían mantenerse, sosteniendo que se haría un uso del escaso presupuesto a través de postulados técnicos y con una gestión responsable. A partir de estos años, el desarrollo social se haría a través de planes y programas focalizados con el objeto de repartir mucho mejor los ingresos, quedando la noción de cobertura universal, perseguida durante el Estado de Bienestar, como una premisa obsoleta.

¹⁴ Según datos de Gerardo Ordoñez Barba, entre 1981 y 1988, los presupuestos programables total y sociales, habían descendido, respectivamente, de 29.4 a 19% y de 9.3 a 6.1% con relación al PIB. Véase Ordoñez Barba, Gerardo, “El estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”. *Región y sociedad*. vol 14 no.24, 2002. pp.100-145.

El gobierno inició así una etapa de corresponsabilidad con la sociedad en la administración de los riesgos. Se anunciaba que el progreso y la estabilidad dejarían de ser tareas únicamente del Estado y serían tareas compartidas entre el gobierno y la ciudadanía.¹⁵

El hecho de que el Estado no haya cedido por completo la seguridad social a la empresa privada sugiere que esa actividad le representa cierto grado de legitimidad frente a la sociedad. La fórmula de protección focalizada es producto del ajuste que realizó el Estado para mantener ese aspecto de legitimación. Hoy, programas como el Seguro Popular materializan el intento del Estado por replantear su relación con la sociedad pues se considera que a través de una administración racional y democrática de los recursos destinados a la seguridad social. Ante esto queda preguntarse ¿es posible tener al Estado como una fuente confiable de protección ante los riesgos contemporáneos?

5.- Una propuesta de análisis empírico de los modelos de aseguramiento en la historia del sistema político mexicano.

El subsecuente análisis tiene por objeto operacionalizar y medir empíricamente el desempeño de los esquemas de aseguramiento en México desde mediados del siglo XX. Los datos y la información aquí presentada se obtuvieron mediante investigación documental, bibliográfica y hemerográfica. SE HA limitado este estudio de los seguros a la salud únicamente, dado que junto con el seguro de vida y el de desempleo, conforman las operaciones que más recurrencia muestran en el ramo asegurador de México desde 1943.

El alcance temporal de estos datos es hasta el año de 2007 debido a que tanto la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) publican sus bases de datos con dos años de retraso.

Para conocer qué tan democrática y eficiente ha sido la cobertura en los periodos de aseguramiento expuestos en este trabajo, se proponen dos categorías. Una comprende el *porcentaje de la población cubierta* en términos de salud y la otra refiere a la *igualdad de oportunidades* para acceder a los servicios de salud.

¹⁵ Con programas como el PRONASOL, se buscó activar la participación de la sociedad civil organizada. Las redes municipales y los grupos vecinales formaban parte de la toma de decisiones en torno a la administración de los recursos provenientes del Estado.

5.1.- Etapa de bienestar.- A pesar de que se fue incrementando el porcentaje de asegurados (que en 1950 era de menos del 10 y para 1990 alcanzó casi el 60). el Estado jamás pudo garantizar la cobertura universal. Esto se puede deber tanto a que el Estado fue rebasado por el crecimiento poblacional, o bien, porque conforme la población fue creciendo, los espacios sectoriales (que eran el acceso a la seguridad social) no podían aglutinar a todos los ciudadanos.

Gráfico 1

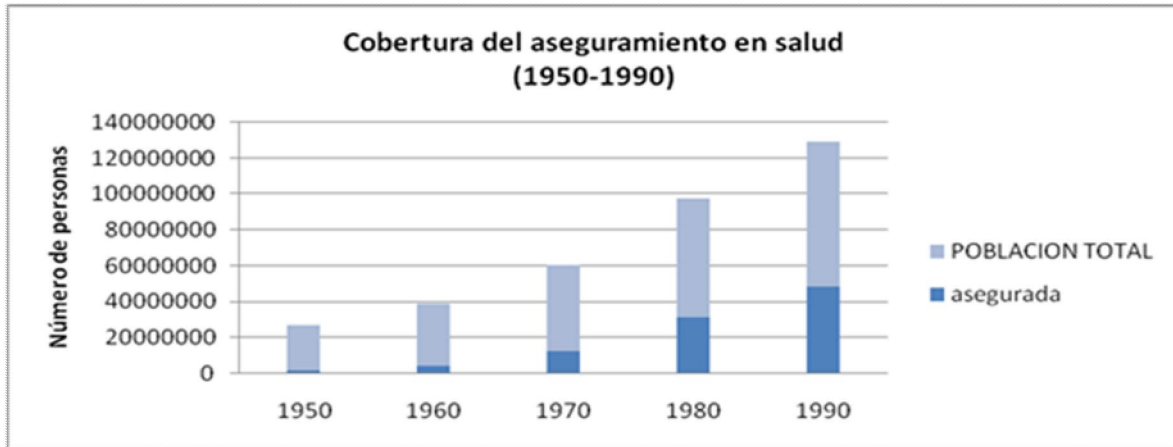


Fuente: elaborado con datos de la Biblioteca Raúl Baillères. Instituto Tecnológico Autónomo de México

En la categoría de igualdad de acceso a un sistema de seguridad social, durante esta primera etapa del aseguramiento, existió una evidente diferenciación en dos aspectos: *interindividuales* e *intersectoriales*. En cuanto a la diferenciación entre individuos, solamente podían tener acceso a la seguridad social los individuos que fueran trabajadores o burócratas que estuvieran afiliados a algún sector. Por su parte, las distinciones entre sectores se determinaban por la capacidad de chantaje y posición de negociación de cada corporación y cada sindicato frente al Estado, en ese sentido, no todas las corporaciones recibían el mismo tipo de atención y beneficios de parte del Ejecutivo.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la proporción de personas aseguradas contrastada con la población total en México de 1950 a 1990.

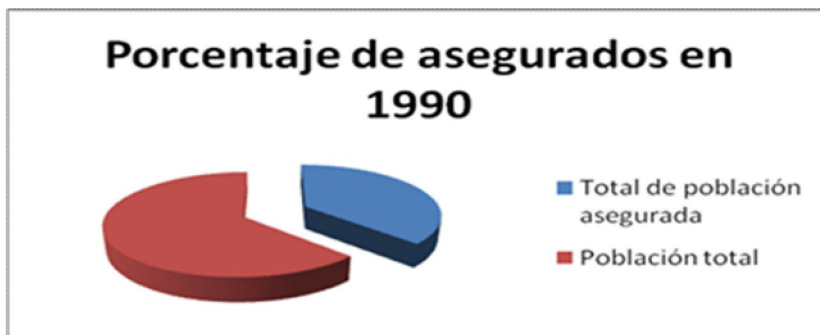
Gráfico 2



Fuente: elaborado con datos de la Biblioteca Raúl Baillères. Instituto Tecnológico Autónomo de México

El balance final del aseguramiento estatal se puede verificar en 1990 mediante el siguiente gráfico que indica que tras los esfuerzos por brindar seguridad social a toda la población, solamente se llegó al cubrir al 63% de los mexicanos. Tomemos en cuenta que la tasa de crecimiento del número de asegurados se mantuvo constante y que fue ascendente lo cual indica que en efecto, 1990 es el año en que mayor número de mexicanos llegaron a estar cubiertos bajo el esquema de protección estatal.

Gráfico 3



Fuente: elaborado con datos de la Biblioteca Raúl Baillères. Instituto Tecnológico Autónomo de México

5.2.- Modelo de aseguramiento neoliberal.- Como se ha dicho, tras el ajuste estructural comenzado en los años ochenta, la relación del Estado con la sociedad y con el mercado se modificó. Se dio paso a nuevas prácticas y dinámicas de interacción entre estos elementos del sistema. Al reducirse las capacidades empresariales y administrativas del Estado, con el consiguiente recorte a

programas y presupuesto destinado a seguridad social, el gobierno se legitimó frente a las empresas mediante una política liberal de apertura comercial y de poca intromisión en la esfera económica.

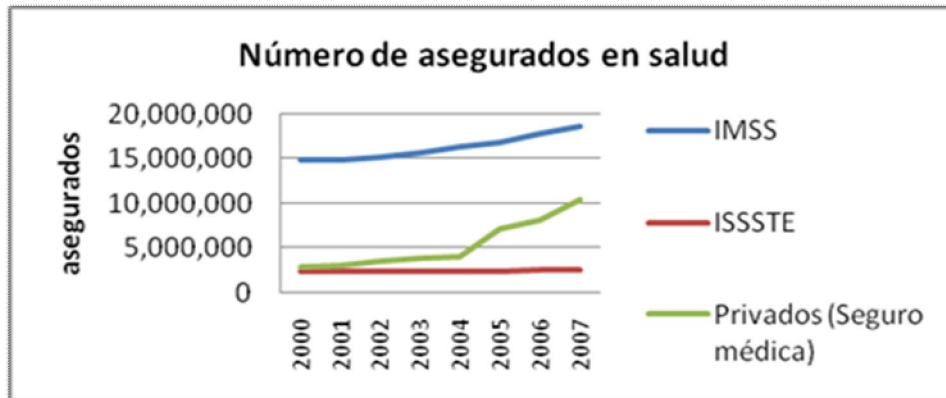
Ante la sociedad, la tarea de legitimación resultó más difícil para el Estado pues ya no contaba con los mismos recursos que anteriormente habían generado estabilidad y afianzado su autoridad. La posibilidad de cooptación se limitó con el adelgazamiento de la burocracia estatal, los recursos económicos escasearon, el mandato vertical sobre las corporaciones decayó en tanto que la sociedad no pudo ser ya ordenada en torno a categorías *socioprofesionales* tan rígidas, y la seguridad social pasó de ser un instrumento de legitimación del Estado a un ámbito en donde las empresas privadas podían lucrar y competir entre sí.

Entonces, el Estado recurrió a prácticas como la creación de instituciones que fortalecieran la democracia procedimental (como la creación del IFE, etc.), la difusión de un discurso de austeridad acompañado de la idea de administraciones eficientes que harían un uso eficiente de los pocos recursos con un apolítica de seguridad social focalizada, entre otras cosas.

La liberalización de ambas esferas (la política y la económica) aproximó a México a una poliarquía en la que actualmente las decisiones públicas más importantes deben tomarse de manera conjunta entre los empresarios y los gobernantes.

Nuevamente se recurrirá a las categorías de porcentaje de asegurados y de igualdad en términos de acceso a los servicios médicos para determinar qué tan democrática es la práctica de la seguridad social en México. Se añadirá una categoría más que refiere a las diferencias *intra-categoriales* que se refieren a la equidad en la prestación del servicio médico a individuos protegidos por un mismo organismo.

Gráfico 4



Fuente: elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas.

El gráfico 4, muestra que el número de personas aseguradas por el IMSS (línea azul) es mayor que el de las otras dos variables. Asimismo, la estabilidad del ISSSTE¹⁶ (línea roja), se manifiesta a lo largo del tiempo siendo que el número de asegurados por este organismo no tiende a crecer o a decrecer visiblemente. Esto último responde, en gran medida, a que el tamaño del aparato burocrático estatal no ha sufrido cambios drásticos. En este punto, se debe considerar que a partir de las reformas neoliberales se ha dado un trato distinto a los mandos altos y medios de la burocracia en términos de aseguramiento médico dándoles la posibilidad de atenderse en clínicas privadas lo cual apoya la idea de la existencia de distinciones intracategoriales en el ISSSTE¹⁷.

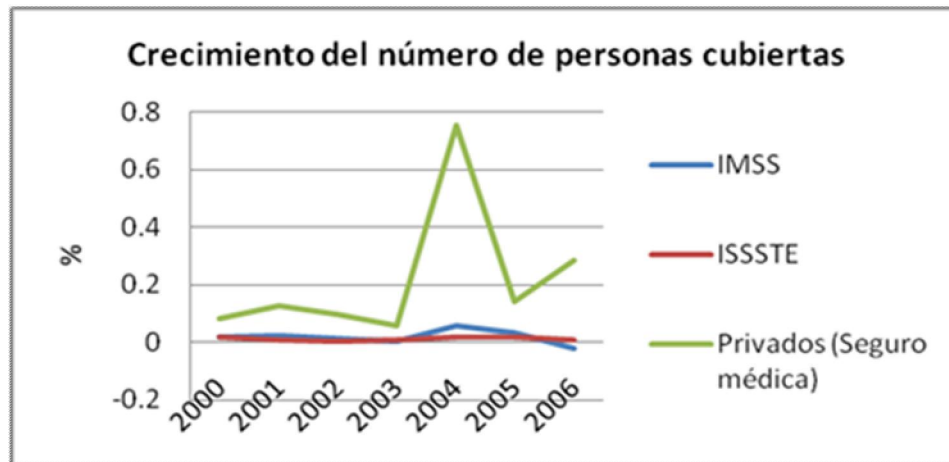
Comparada con la tasa de crecimiento que muestran las aseguradoras privadas (línea verde), el crecimiento en los asegurados por el IMSS se nota relativamente estable. Esto último, sin embargo, no necesariamente implica una más amplia cobertura del aseguramiento privado, debido (entre otras cosas) a lo siguiente: Las personas que están aseguradas en esquemas IMSS e ISSSTE pueden contratar un seguro privado extra. Esto hace que ambos esquemas sean posiblemente complementarios,

¹⁶ Nota: en los datos de la seguridad social provista por el Estado para la burocracia solamente se incluyen los derechohabientes del ISSSTE, aunque la seguridad social para los trabajadores del Estado incluye otras instituciones como el seguro de Petróleos Mexicanos que en 2009 cuenta con 140 mil derechohabientes o el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), que cuenta con 55 mil derechohabientes en 2009.

¹⁷ Sobre este tema de diferenciación en el acceso al servicio, el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede servir como buen ejemplo. En 2008 la secretaría contrató a través del ISSSTE los servicios de la aseguradora privada Met-Life para que 96 mil 254 funcionarios, 53 mil 285 cónyuges o concubinas, 106 mil 766 hijos, 7 mil 86 padres recibieran atención en clínicas privadas. Consúltese: Ana Lilia Pérez, "Atención médica de elite para 96 mil burócratas", *La Jornada en Internet*, (24/mayo/2009) Disponible en: www.jornada.unam.mx/ultimas/2009/05/31/respalda-cce-recorte-al-gasto-publico-anunciado-por-hacienda.

o bien, puede ser que haya un déficit de calidad de los servicios públicos de salud que se sustituya con el aseguramiento privado, manteniéndose el público -por ser gratuito- como un derecho al que todos deben tener acceso. Esto se puede sostener si se tiene en cuenta que para el usuario no hay un costo de oportunidad al cambiar totalmente del uso de un esquema a otro.

Gráfico 5



Fuente: elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas.

El crecimiento promedio en el aseguramiento privado fue de 22%, mientras que en el IMSS e ISSSTE fue de 3.35% y 0.91% respectivamente. El análisis de desviación estándar muestra una alta dispersión de los datos del crecimiento por año del aseguramiento privado, con un valor de desviación estándar de 24.75, y en el IMSS e ISSSTE de 1.78 y 0.95 respectivamente. Esto puede deberse a que los seguros privados pueden ser más sensibles a las variaciones del mercado. El ISSSTE aquel presenta una desviación menor, lo cual sugiere mayor estabilidad del aseguramiento, sujeto a otros tipos de factores además del mercado.

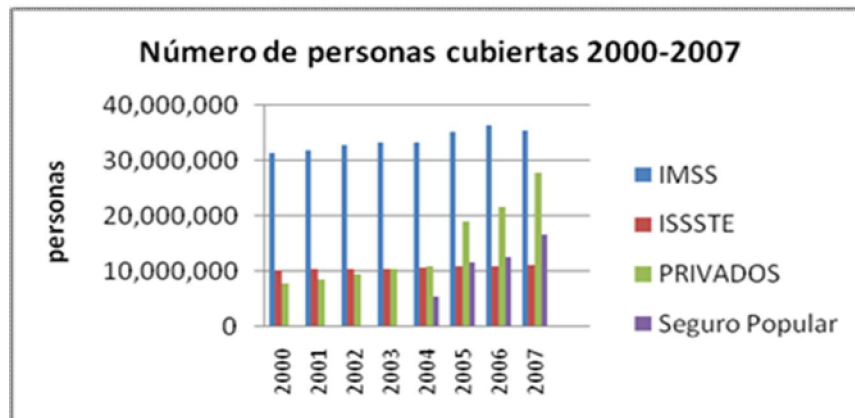
En cuanto a la cobertura, también se aprecia un aumento del sector privado en términos absolutos y relativos. Si bien la cobertura del IMSS es mayor a la del aseguramiento privado, las tasas de crecimiento en términos de cobertura privada han aumentado. La tasa promedio de cobertura de aseguramiento privado en salud es de 22% anual, mientras que las tasas de IMSSS e ISSSTE son de 1.86% y 1.12% respectivamente. En el caso del Seguro Popular, se aprecia una tasa de crecimiento comparativamente alta, lo que posiblemente indique una medida exitosa en términos de focalización, ya que dicho esquema sólo atiende a familias sin protección de IMSS o ISSSTE. Contrario a lo que se

comentó en el caso de los privados, se puede asumir que el Seguro Popular sí es complementario con los otros seguros en términos de ampliación de cobertura.

Esto puede deberse a que el aseguramiento tenga un comportamiento de rendimientos decrecientes a escala, es decir, que conforme aumenta la cobertura el crecimiento en el número de asegurados presenta tasas de crecimiento cada vez más bajas, lo cual podría justificar el comportamiento de la cobertura del sector público sin implicar una reducción deliberada del aseguramiento del Estado.

El siguiente gráfico incluye el Seguro Popular contrastándolo con el IMSS, el ISSSTE y el aseguramiento privado. El Seguro Popular se crea en 2002 como un instrumento de focalización para extender la cobertura de servicios de salud en la población vulnerable no perteneciente al IMSS ni al ISSSTE.

Gráfico 6



Fuente: elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas.

Se observará en la posterior gráfica que la tasa de crecimiento del Seguro Popular es considerable y su cobertura se ha ido ampliando rápidamente año tras año. Tengamos en cuenta que por ser un programa nuevo, se pueden esperar rendimientos positivos en términos de crecimiento.

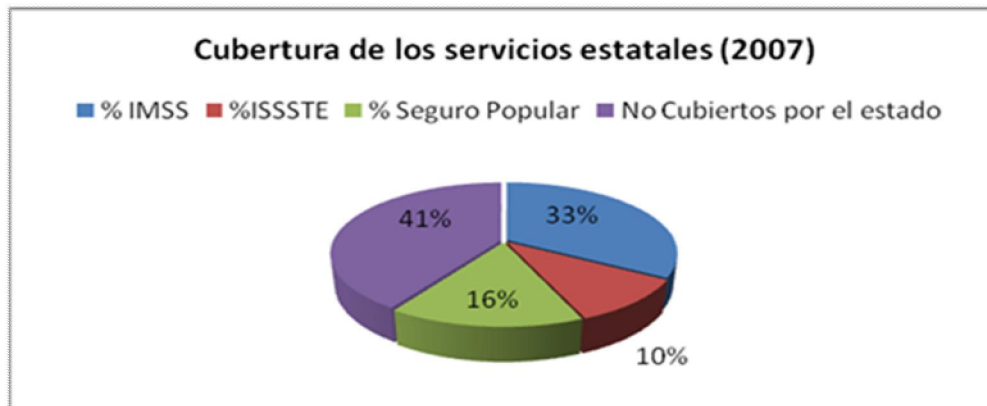
Gráfico 7



Fuente: elaborado con datos de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud

El gráfico subsecuente muestra la cobertura de los servicios estatales que cubren al 59% de la población mexicana con la posibilidad de incrementar este porcentaje sobre todo gracias al papel del Seguro Popular.¹⁸

Gráfico 8



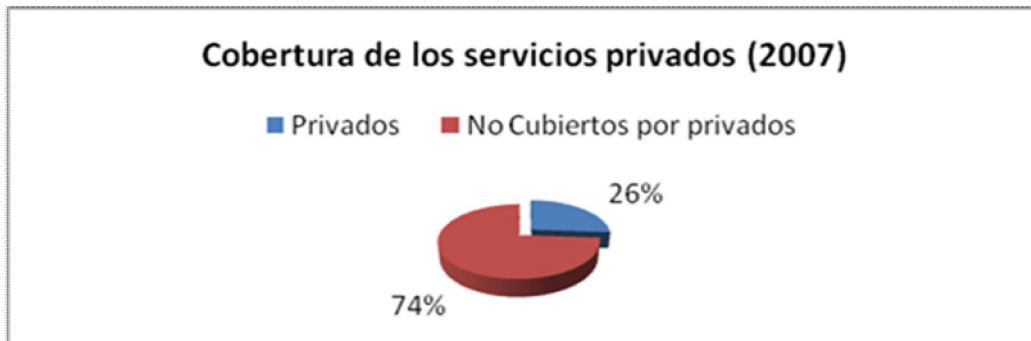
Fuente: elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud

En relación a la cobertura de la población nacional, se puede observar una cobertura relativamente amplia de la población, más si se toma en cuenta que el 59% de población cubierta puede ser una cifra subestimada, ya que en el presente trabajo no se tomaron otros modelos públicos de financiamiento. Sin embargo, Para efectos de adquirir un diagnóstico general del panorama del aseguramiento público, dicha cifra es representativa. En el caso de los privados se observa que aproximadamente un poco más

¹⁸ Cabe señalar, que dichas cifras pueden variar dependiendo de las fuentes, en este caso, las gráficas usaron datos del IMSS e ISSSTE.

de la cuarta parte de la población cuenta con un seguro privado, lo que significa una rápida expansión de este tipo de esquemas en México.

Gráfico 9



Fuente: elaborado con datos de la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas.

Conclusiones

Del anterior estudio se concluye que en México, ha habido dos etapas históricas en términos de aseguramiento de la población. En cada una, el Estado, la sociedad y el mercado han desempeñado un papel distinto y se han interrelacionado de forma diferente.

En la primera etapa de aseguramiento, el Estado administró la protección de los mexicanos ya que esta actividad significaba incrementar su legitimidad ante la sociedad bajo la premisa de un Estado protector, nacionalista, regido por los ideales revolucionarios de igualdad en la democracia.

La gran ventaja de este esquema de aseguramiento era que el Estado mantenía la voluntad de proteger al mayor número de personas como compromiso constante. Sin embargo, como hemos visto, los servicios de seguridad social no se ofrecían de manera equitativa pues dependían mucho de coyunturas políticas y económicas como la capacidad de influencia de un sector sobre el gobierno, variaciones en la economía mundial, etc.

Al desgastarse el discurso revolucionario y al introducirse una nueva política económica (de tipo iliberal) el Estado dejó de ser el actor central en términos de aseguramiento abriendo paso a las compañías privadas bajo una lógica de libre-empresa. Esto representa un cambio en la legitimidad del Estado, primero ante las empresas. En tanto que previamente esta legitimidad se generaba mediante

acuerdos de protección a algunas elites empresariales, después del ajuste estructural de los años ochenta, el sustento de la legitimidad se centró en las premisas de libre cambio, libre empresa, no intromisión del Estado en la esfera económica y seguridad para las empresas en términos políticos, económicos y sociales.

Puede decirse que en este período el Estado realizó una maniobra de balanceo o compensación democrática para mantener tanto la estabilidad del sistema como sólidas bases de legitimidad. Al no poder garantizar una democracia igualitaria con acceso a servicios gratuitos, etc., la práctica gubernamental debió sustentarse en otros principios como lo fueron la democracia procedimental con la reglamentación y existencia real de la competencia política y la pluralidad o la libre actuación de las empresas y los grupos de la sociedad.

La gran ventaja del aseguramiento en esta etapa consiste en que cada individuo puede tener acceso a mejores servicios si posee un mayor salario, sin embargo, el mercado es un espacio muy sensible ante cambios económicos, ciclos de recesión mundial, etc.

Se debe reconocer, sin embargo, que el Seguro Popular es un programa que intenta reducir los impactos negativos de la etapa de bienestar cuya cobertura se basaba en la negociación corporativa y de la fase liberal en la cual el acceso a buenos servicios de seguridad es determinado por el ingreso cubriendo a aquellos que no cuentan con suficientes ingresos y que tampoco son derechohabientes del IMSS o del ISSSTE, sea porque no forman parte del sector formal o burocrático de la economía.

Finalmente, resulta casi imposible definir en cuál de estos dos momentos fue más democrática la seguridad social. En la primera, el acceso a ella era privativo para los trabajadores que formaran parte de alguna estructura corporativa. Asimismo, los beneficios no eran iguales para todos en tanto que había corporaciones y sindicatos con más capacidad de negociación ante el Estado lo cual les garantizaba una mejor protección. Por su parte, la segunda etapa tampoco puede definirse como enteramente democrática dado que la protección se ha hecho altamente dependiente del ingreso pues las compañías aseguradoras privadas dan servicios de acuerdo al pago que el individuo hace a cambio de ellos.

Referencias.

- Aguilar García, Francisco. “Seguridad social en México”. Consultado el 11 de junio de 2009. Disponible en <http://ierd.prd.org.mx/coy123-124/jag2.htm>.
- Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, FCE, México, 2003.
- Beck, Ulrich y Beck Gernsheim, Elisabeth, *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Paidós, Barcelona, 2003.
- Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona. 1994.
- Béjar Algazi, Liusa, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, Universidad Nacional Autónoma de México/ Gernika, México, 2004.
- Brachet-Márquez Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México*, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, México, 1996.
- Castel, Robert, *La inseguridad social. Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires, 2004.
- Dahl, Robert, *Modern Political Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1963.
- Díaz, Limón, José, “La seguridad social en México. Un enfoque histórico”. *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla, Número 2, Enero-Junio de 2000, pp.39-59.
- Dion, Michelle, “Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005”, *Foro internacional*, volumen XLVI - número 1, enero- marzo de 2006 pp.51-80.
- Entrena, Francisco, “Revolución y construcción del Estado en México” *Universidad Complutense (Escuela Universitaria de Estadística)*, 1989. pp.235-248. Consultado el 11 de junio de 2009, disponible en <http://revistas.ucm.es/ghi/02116111/articulos/QUCE8989110235A.PDF>.
- Espinoza, Ricardo, “Representación de intereses y representación política en México”, en Luisa Béjar y Gilda Waldman, *La representación parlamentaria en México*, Gernika, México, 2004. pp.31-45.
- Farfán, Guillermo, *Los orígenes de la seguridad social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*, México, UNAM, México, 2006. Tesis doctoral.
- Foucault, Michel, *Vigilar y castigar*, Siglo Veintiuno, México, 1975

- Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid, 2000.
- Lindblom, Charles, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, Nueva York, 1977.
- Mesa-Lago, Carmelo, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, FCE, México, 1986.
- Meyer, Lorenzo, “la prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia donde?”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 74. Octubre-Diciembre 1991, pp.363-387.
- Moreno Salazar, Pedro, “La reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 Antecedentes y visión general” consultado el 11 de junio de 2009, disponible en http://prdleg.diputados.gob.mx/publicaciones/libros/ssbalance_web/ssbalance-15-30.pdf.
- Ordoñez Barba, Gerardo, “El estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”. *Región y sociedad*. vol 14 no.24, 2002. pp.100-145.
- Pérez, Ana. “Atención médica de elite para 96 mil burócratas”, *La Jornada en Internet*, (24/mayo/2009) Disponible en: www.jornada.unam.mx/ultimas/2009/05/31/respalda-cce-recorte-al-gasto-publico-anunciado-por-hacienda
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*. (1ª parte. El debate contemporáneo), Alianza, México, 1991.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza editorial, Madrid. 1980.
- Sirvent, Carlos, “Sistema político débil y Legislativo fuerte”, en Luisa Béjar y Gilda Waldman, Gilda y Béjar, Luisa, *La representación parlamentaria en México*, Gernika, México, 2004, pp.15-29.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971
- Valadés, Diego, “La no aplicación de las normas y el estado de derecho” en Miguel Carbonell, et al (coords.) *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América latina*. México, Siglo XXI, 2002. pp.129-186.

Todos los gráficos presentados en este ensayo son de elaboración propia con base en los datos de:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). “Tabla estadística de derechohabientes”. Fuente: Censo de Población Adscrita a Médico Familiar al 30 de junio, Data Mart Estadísticas Médicas. Información obtenida el día 25 de enero de 2009 en respuesta a solicitud enviada el día 13 de enero de 2009, a través del sistema INFOMEX, desde el portal

<http://infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>. Responsable de la información: Dra. Guadalupe Mercadillo. Dirección de Prestaciones Médicas, Unidad de Educación, Investigación y Políticas de Salud, Coordinación de Planeación en Salud, División de Información en Salud.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE según tipo de afiliación, 2000 a 2008. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=msoc03&s=est&c=1881>.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). “Anuario estadístico del ISSSTE”. Información obtenida el 20 enero de 2009, 11:36 hrs. Disponible en: <http://estadistica.issste.gob.mx/> Responsable de la información: Lic. Hilda Morales Molina
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). “Anuarios estadísticos” de 2000 a 2007, consultada el 25 enero de 2009, 19:02hrs. Disponible en: <http://www.cnsf.gob.mx/Informacion/Paginas/Informacion.aspx>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). Información disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=193
- Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Biblioteca Raúl Baillères Jr., Cuadro 4.3, “Salud”, *Población derechohabiente de las instituciones de seguridad social 1944-1997*. Disponible en: <http://biblioteca.itam.mx/recursos/ehm.html>