

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social



Departamento de Derecho Privado

Máster en Estudios Avanzados en Seguridad Social

**La protección social a adultos mayores
y por desempleo a trabajadores temporales:
análisis de dos programas sociales
del Gobierno de la Ciudad de México**

Trabajo de Fin de Máster

Julián Abacuc Hernández Padilla

Sevilla, Reino de España, a 30 de noviembre de 2017

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

RESUMEN

La presente investigación busca contextualizar la problemática de protección social que enfrentan las personas adultas mayores de 68 años y los trabajadores temporales residentes en la Ciudad de México. Para tal propósito, se definirán los modelos de protección social alemán (seguro social) e inglés (Plan Beveridge) para analizar la política social que el Gobierno de la Ciudad de México implementa para personas mayores y trabajadores temporales a través de los programas sociales *Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México* y *Seguro de Desempleo*. De igual forma, se describirá que la *Pensión Alimentaria* (pensión no contributiva) y el *Seguro de Desempleo* inciden en la construcción de un piso de protección social.

PALABRAS CLAVE

Seguro social
Plan Beveridge
Pensión no contributiva
Seguro de desempleo
Adultos mayores
Piso de protección social

ÍNDICE

Introducción	pág. 6
Capítulo 1. Contexto socioeconómico de las personas adultas mayores de 68 años y los trabajadores temporales en la Ciudad de México	pág. 8
1.1.1. Situación de las personas adultas mayores de 68 años en la Ciudad de México.	pág. 12
1.1.2. Principales enfermedades.	pág. 14
1.1.3. Niveles de ingreso.	pág. 16
1.1.4. Contexto de los trabajadores temporales en la Ciudad de México.	pág. 23
1.1.5. Niveles de ingreso.	pág. 27
Capítulo 2. Referentes de la protección social al adulto mayor y ante el desempleo en la Ciudad de México	pág. 33
2.2.1. El seguro de enfermedad de Otto Von Bismarck: modelo alemán de protección social.	pág. 35
2.2.2. El Plan Beveridge: modelo inglés de protección social.	pág. 38
2.2.3. Tipo de protección social para el adulto mayor y el trabajador temporal.	pág. 42
Capítulo 3. La pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México	pág. 45
3.3.1. Antecedentes de la pensión alimentaria.	pág. 46
3.3.2. Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal.	pág. 49
3.3.3. Operatividad del programa.	pág. 50
3.3.4. Objetivos del programa.	pág. 52
3.3.5. Población objetivo.	pág. 53
3.3.6. Requisitos de elegibilidad.	pág. 54
3.3.7. Dependencia encargada de implementar el programa.	pág. 56
3.3.8. Cobertura y tipo de apoyos.	pág. 58
3.3.9. Evaluación del Programa.	pág. 60
3.3.10. Análisis del Programa.	pág. 61
Capítulo 4. El seguro de desempleo del Gobierno de la Ciudad de México	pág. 63
4.4.1. Origen del seguro de desempleo.	pág. 64
4.4.2. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.	pág. 65
4.4.3. Operatividad del programa.	pág. 66
4.4.4. Objetivos del programa.	pág. 68
4.4.5. Población objetivo.	pág. 69
4.4.6. Requisitos de elegibilidad.	pág. 69
4.4.7. Dependencia encargada de implementar el programa.	pág. 75
4.4.8. Cobertura y tipo de apoyos.	pág. 77
4.4.9. Análisis del Programa.	pág. 78
Conclusiones	pág. 80
Bibliografía	

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo no hubiese sido posible su elaboración sin la asesoría, orientación y recomendaciones del Mtro. Martín Gómez Silva, quien resultó ser un tutor extraordinario y comprometido con el tema que abordo a lo largo de estas páginas, razón por la cual le dedico esta investigación con todo mi respeto y admiración: Mtro. Gómez, muchas gracias por todas sus enseñanzas.

De igual forma, agradezco el valioso apoyo de la Subdirección de Relaciones Internacionales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de los Estados Unidos Mexicanos por haberme permitido participar en este Máster mediante el otorgamiento de una beca académica.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 22.

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social en el Siglo XXI, enfrenta grandes retos para amparar a un número considerable de ciudadanos; a pesar de que existen recomendaciones internacionales encaminadas en garantizar las condiciones mínimas de protección social; debido, principalmente, a las limitadas fuentes de financiamiento, la explosión demográfica, el desempleo y el incremento de la esperanza de vida, factores que dificultan su consecución. A esto hay que agregar que ciertos colectivos de una sociedad determinada, entendidos éstos como grupos vulnerables, están más expuestos a verse privados de esta protección, como es el caso de las personas adultas mayores de 68 años de edad y los trabajadores temporales.

Ahora bien, para las personas adultas mayores de 68 años de edad y los trabajadores temporales, la vulnerabilidad para los primeros radica en que la carencia de recursos económicos les dificulta vivir, durante la vejez, con rentas suficientes para proveerse alimentación y salud, mientras que para los segundos sus fuentes de ingreso son intermitentes.

Si bien es cierto que los Estados Unidos Mexicanos presentan las anteriores problemáticas, como el resto del mundo, resulta de interés describir las acciones que el Gobierno de la Ciudad de México ha instrumentado en esta materia; por ello, esta investigación se desarrollará en el espacio geográfico de la Ciudad de México, por ser la sede en donde, a través de los programas sociales *Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México* y *Seguro de Desempleo*, el gobierno local busca propiciar protección a los colectivos ya señalados.

Es significativo el análisis de esta política social, debido a que este gobierno fue la primera entidad federativa del país en instrumentar una pensión no contributiva para las personas adultas mayores de 68 años de edad y es el único en el país en otorgar un seguro de desempleo a los trabajadores temporales. Asimismo, la importancia de estos programas reside en que han sido punto de lanza de protección social en materia de vejez y de desempleo, ya que tanto el Gobierno Federal como algunos gobiernos estatales han replicado (con otras características y requisitos de acceso) esta pensión no contributiva y universal y, actualmente, el Gobierno Nacional ha presentado al Poder Legislativo una iniciativa (misma que se encuentra en la Agenda de la Cámara de Diputados) de seguro de desempleo, la cual continúa en el debate legislativo.

En tal virtud, la pretensión de este trabajo es abordar las políticas sociales (las cuales consideramos como cimientos para la construcción de un piso de protección social) que en el contexto del siglo XXI está implementando el Gobierno de la Ciudad de México para atender a dos colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad: las personas adultas mayores de 68 años y los trabajadores temporales.

Para iniciar con el examen de nuestro objeto de estudio, el capítulo uno abrirá con un diagnóstico de cómo se encuentran los colectivos en comento, básicamente enunciado sus niveles de ingresos, así como sus principales enfermedades. Esta primera aproximación, nos permitirá tener un panorama general sobre la problemática que nos ocupa, mismo que servirá para conocer las razones por las cuales el Gobierno de la Ciudad de México decidió emprender programas de protección social para las personas adultas mayores de 68 años y para los trabajadores temporales.

Acto seguido, en el capítulo dos se describirán los modelos de protección social desarrollados en Alemania (siglo XIX) y en Inglaterra (siglo XX) y se examinará el tipo de protección social que otorga el seguro de vejez para la persona adulta mayor, así como el seguro de desempleo para los trabajadores temporales, programas que, consideramos, son pilares para la construcción de un piso de protección social.

El capítulo tres, versará sobre el programa social del Gobierno de la Ciudad de México (Distrito Federal) denominado *Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México*. Este programa social se comenzó a instrumentar en 2001 para atender a este colectivo; asimismo, se demostrará que esta intervención estatal se elevó a rango jurídico (11 de noviembre de 2003) para garantizar esta protección independientemente de los vaivenes políticos, se expondrán las características y operatividad del programa y se concluirá con un análisis del programa.

En el capítulo cuatro, se hablará de otra política social del Gobierno de la Ciudad de México (Distrito Federal), a saber: *Seguro de Desempleo*, mismo que comenzó sus operaciones el 28 de agosto de 2008, con el propósito de impulsar una política de empleo para proteger a los trabajadores temporales. Al igual que en el capítulo anterior, se detallarán las características y operatividad del programa, se hará referencia a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (por ser esta normatividad la que regula este programa social) y se terminará con un análisis del programa.

Finalmente, el trabajo cerrará con las conclusiones respectivas sobre el balance de la política social que el Gobierno de la Ciudad de México implementa para dos colectivos en específico, a saber: las personas adultas mayores de 68 años y los trabajadores temporales, medidas que consideramos son iniciativas que inciden en la construcción de un piso de protección social.

CAPÍTULO 1

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 68 AÑOS Y TRABAJADORES TEMPORALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El Gobierno de la Ciudad de México, comprometido con la implementación de políticas sociales y preocupado por atender a grupos vulnerables en situación de necesidad (entendida ésta como la presencia de estado de contingencia), brinda atención a dos colectivos, a saber: personas adultas mayores de 68 años y trabajadores temporales.

La razón de estudiar a estos grupos, radica en conocer qué oferta el Gobierno capitalino, en términos de protección social, a los ciudadanos que no cotizan a instituciones de seguridad social o lo hacen muy esporádicamente, además, las prestaciones de vejez y de desempleo son prioridades del debate internacional, las cuales nos pueden orientar a fin de implementar acciones que nos permitan garantizar protección a los grupos en comento.

En ese sentido, el objetivo de este trabajo consistirá en analizar los programas de protección social que el gobierno en comento instrumenta para estos grupos a través de la *Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México* y del *Seguro de Desempleo*.

Para comenzar este análisis, es importante mencionar qué se entiende cuando se hace mención del término persona mayor, por lo que hay tener presente que:

La definición cronológica de la edad es un asunto sociocultural. Cada sociedad establece el límite a partir del cual una persona se considera mayor o de edad avanzada, aunque sin excepciones, la frontera entre la etapa adulta y la vejez está muy vinculada con la edad fisiológica. En general, el inicio cronológico de la vejez se relaciona con la pérdida de ciertas capacidades instrumentales y funcionales para mantener la autonomía y la independencia, lo que si bien es un asunto individual, tiene relación directa con las definiciones normativas que en la cultura se otorga a los cambios ocurridos en el cuerpo, es decir, la edad social.

En este contexto, la vejez puede ser tanto una etapa de pérdidas como de plenitud, todo depende de la combinación de recursos y la estructura de oportunidades individuales y generacionales a la que están expuestas las personas en el transcurso de su vida, de acuerdo a su condición y posición dentro de la sociedad.¹

La vejez debe dejar de ser considerada como una estigmatización social que genera una aversión a los adultos mayores y debe entenderse como deterioro físico al que todos los individuos estamos destinados a afrontar, por lo que propiciar la inclusión social de este sector de la población nos permitirá dar un mejor trato a nuestros mayores.

¹ HUENCHUAN, Sandra: *Los derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, pág. 1.

De igual forma, la pérdida de capacidades físicas y cognitivas de los adultos mayores es la ocasión más precisa para que ciudadanos y gobiernos converjamos en acciones conjuntas con la finalidad de ayudar en la atención y cuidado de éstos, a través de políticas públicas que potencien su protección.

En tal virtud, la protección de los adultos mayores conlleva varios rubros, pero ha de destacarse el de la salud y el de la alimentación. Para esta última, el Gobierno de la Ciudad de México oferta una protección social mediante el programa de Pensión Alimentaria, el cual busca garantizar el bienestar de los adultos mayores en materia de alimentación.

Ahora bien, debe tenerse en consideración que:

La vejez trae consigo cambios que, ante la ausencia de una adecuada respuesta social organizada, se transforman en problemas y se potencializan, acentuándose por las diferencias entre hombres y mujeres. De ahí que sea necesario analizar el proceso de envejecimiento a través de la perspectiva de género (...) La Organización Mundial de la Salud define género como “la construcción social basada en la diferenciación biológica de los sexos (fenotipo y genotipo), que se expresa a través de relaciones de poder-subordinación representadas en la adscripción de funciones, actividades, normas y conductas esperadas para hombres y mujeres en cada sociedad”.²

No atender a las recomendaciones que organismos internacionales formulan en la protección a los adultos mayores, es desatender a un sector de la población que también requiere la observancia de sus derechos humanos: considerar que por ser adultos mayores están destinados al olvido y mal trato, es querer ese sino para uno mismo.

Impulsar y fomentar acciones, hoy en día, que propicien la protección a los adultos mayores es generar un futuro con seguridad para la edad adulta. De ahí que los programas como casas de día, turismo de la tercera edad, cursos de cuidadores informales para personas envejecidas, entre otros, sean algunas soluciones para atender a este colectivo.

Derivado de lo anterior, hay que tener presente que:

Tradicionalmente, la concepción predominante a nivel programático ha sido la construcción de la vejez como una etapa de carencias de todo tipo: económicas, físicas y sociales, las primeras expresadas en problemas de ingresos, las segundas en falta de autonomía y las terceras en ausencia de roles sociales que desempeñar. El enfoque de los derechos conlleva un cambio paradigmático en este sentido, puesto que promueve el empoderamiento de las personas mayores y una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Esto implica que las personas mayores son sujetos de derecho, no solamente beneficiarios, y que, por lo tanto, disfrutan de ciertas garantías y tienen determinadas responsabilidades

² TORRES ARREOLA, Laura del Pilar y VILLAGRÁN, Juan Pablo: “Consideraciones sobre el envejecimiento, género y salud”, en *Envejecimiento humano: una visión transdisciplinaria*, Instituto de Geriátrica, México, 2010, pág. 360.

respecto de sí mismas, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones.

Paradigma tradicional	Paradigma emergente
Las personas mayores son concebidas como beneficiarias de la asistencia social.	Las personas mayores son concebidas como sujetos de derecho.
Se reproducen prácticas heterónomas.	Se impulsan procesos de autonomía.
Los roles sociales que las personas mayores pueden desempeñar son restringidos.	Las personas mayores tienen oportunidades para desarrollarse como individuos y contribuir a su sociedad.
Se aplica una perspectiva homogeneizante sin considerar las bases de diferenciación social.	Se promueve un tratamiento especial para las personas mayores en razón de la edad.
La igualdad formal no considera que la edad puede dificultar el disfrute de los derechos.	Se busca eliminar las barreras jurídicas, institucionales y físicas que limitan la igualdad en la vejez.
Se produce una segregación generacional en la vida privada y pública.	Se fomenta la solidaridad generacional como un proyecto de largo plazo.

Estas consideraciones forman parte del debate en el que se construyen los asuntos de la vejez y el envejecimiento como una cuestión pública y de derechos humanos en la agenda política actual, tanto internacional como regional.³

La concepción que se tiene sobre la vejez ha cambiado. Para unos continúa siendo un asunto menor que no requiere mayor importancia, para otros (como es nuestro caso) significa colocar el tema en su justa dimensión, es decir, atenderlo en los ámbitos médico, alimentario y económico.

Al hablar del ámbito médico, nos referimos a que la medicina debe preparar a más gerontólogos con la mayor formación posible para que sean capaces de atender las enfermedades que tienen más prevalencia en los adultos mayores. El ámbito alimentario tendrá que atender los niveles de desnutrición de este sector de la población, principalmente el de las zonas de mayor marginación social y el ámbito económico se refiere a que las pensiones (tanto contributivas como no contributivas) deben garantizar que el importe del seguro de vejez sea capaz de permitirles afrontar su estado de contingencia.

En suma, el siglo XXI debe ser el siglo que permita el empoderamiento del envejecimiento activo y saludable, a fin de que los adultos mayores sean cabalmente beneficiarios de derechos y para lograrlo es *conditio sine qua non* el apoyo y compromiso intergeneracional.

³ HUENCHUAN, Sandra: *Los derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, pág. 2.

Ahora bien, de conformidad con Roxana Maurizio, encontramos con relación al trabajador temporal lo siguiente:

A nivel mundial ha habido en las últimas décadas un incremento en las formas atípicas de empleo. Ello ha estado asociado a los cambios tecnológicos, a la búsqueda de mayor flexibilidad laboral, a la implementación de nuevas formas de organización industrial y a la mayor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo (...) La elevada incidencia de la informalidad resulta ser una fuente de bajos salarios, de falta de cobertura de la seguridad social y también de inestabilidad laboral. Sin embargo, aún dentro de la formalidad, la prevalencia de contratos temporarios resulta significativa con consecuencias similares, en algunos casos, a las de una ocupación informal. Al mismo tiempo, para algunos conjuntos de trabajadores, el empleo *part-time* es la forma más habitual de inserción laboral.

Por un lado, se ha planteado que estas formas más flexibles de empleo, especialmente el empleo a tiempo determinado, podrían ser un paliativo frente a las elevadas tasas de desempleo, especialmente en algunos países europeos.

En lo que refiere particularmente al empleo a tiempo parcial, en ciertos contextos y para ciertos grupos, éstos podrían ser una forma de inserción que permite combinar el trabajo con actividades extra-laborales como el estudio o las tareas domésticas o de cuidado. Sin embargo, el subempleo horario podría ser también reflejo de la falta de demanda de empleo o de un mecanismo para reducir algunos costos laborales.

De acuerdo a ILO, las formas atípicas de empleo incluyen aquellas ocupaciones que no forman parte de los arreglos laborales estándar; esto es, no constituyen empleo asalariado contratado por el empleador que hace uso directo de la mano de obra, a tiempo completo y por tiempo indefinido. Por lo tanto, las formas no estándar de empleo refieren a arreglos atípicos en lo que concierne a la jornada laboral, a la estabilidad del puesto de trabajo o/y al tipo de contratación.

(*En los*) contratos atípicos de empleo se incluyen aquí los empleos que no están enmarcados en contratos a tiempo indefinido. Estas formas temporarias de empleo engloban a los contratos con una duración definida previamente, empleos cuya duración se extiende hasta la finalización de una tarea o de un proyecto, los contratos de prácticas y a los trabajadores jornaleros.⁴

Dado lo anterior, debemos entender por trabajador temporal a aquel trabajador que emplea un determinado tiempo de su vida para actividades laborales. Las razones por las cuales lo hace, desde nuestra óptica, radican en el elevado nivel de desempleo, en que utiliza parte de su tiempo para otras actividades, obtiene recursos económicos que le son suficientes o es la única forma que ha encontrado para hacerse de ingresos.

⁴ MAURIZIO, Roxana: *Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial*, Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (Series Condiciones de Trabajo y Empleo; No 76), Ginebra, 2016, págs. 1-2.

Dentro de los trabajadores temporales encontramos, también, a las mujeres, mismas que son más propensas a aceptar este tipo de trabajos, porque además de generar el sustento de sus familias, deben atender labores domésticas e incluso ser cuidadoras de personas adultas mayores o de discapacitados. Lamentablemente, el rol de la mujer trabajadora no es aquilatado en la justa dimensión que merece.

Esto trae consigo que los empleadores se muestren renuentes para otorgar prestaciones de seguridad social a este tipo de trabajadores, ya que al no hacerlo se ahorran los gastos derivados de la protección social, no se ven obligados a erogar una liquidación por los años laborados y pueden privar del empleo a estos trabajadores debido a que la oferta de mano de obra (tanto física como intelectual) es alta.

Ante esta situación, es conveniente enunciar que el Gobierno de la Ciudad de México ofrece protección social para los trabajadores temporales mediante el Seguro de Desempleo, mismo que frente al estado de contingencia que trae consigo el desempleo, proporciona un ingreso económico mensual y capacitación para adquirir herramientas que incidan en la pronta consecución de un nuevo empleo.

Luego entonces, antes de comenzar con el análisis respectivo de cada uno de los programas Pensión Alimentaria y Seguro de Desempleo, es necesario iniciar con un diagnóstico, *grosso modo*, que nos permita conocer cuál es la situación en la que se encuentran las personas adultas mayores y los trabajadores temporales en la Ciudad de México para después poder dar paso al desarrollo de nuestro objeto de estudio.

1.1.1. Situación de las personas adultas mayores de 68 años en la Ciudad de México

Antes de describir la situación que enfrentan las personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México, es conveniente especificar en México qué se entiende por persona mayor:

La definición de adulto mayor no es universalmente aceptada; por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), define a este grupo etario a partir de los 60 años. En México existen discrepancias en los cortes de edad: mientras que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Nacional de la Personas Adultas Mayores (INAPAM) lo establecen en 60 años, algunas políticas de adulto mayor se rigen por puntos de corte alternativos, como 65 años en el Programa de Pensión para Adultos Mayores del Gobierno Federal o 68 para el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de la Ciudad de México.⁵

Como se observa, no existe una definición homogénea en torno al concepto de persona adulta mayor, razón por la cual los programas sociales que se encarguen de atender a este grupo, discreparán en el criterio de edad para incluir al padrón de beneficiarios a los

⁵ EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES DE 68 AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL: http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2015/inf_adultos_2015.pdf Última consulta, 31 de julio de 2017.

solicitantes de estos programas. A pesar de ello, es significativo que, independientemente del criterio de edad, los gobiernos tengan en consideración el atender a este grupo de la población a través de pensiones no contributivas.

Aclarado lo anterior, es preciso mencionar que:

La población de adultos mayores implicará importantes retos de políticas públicas no sólo por su incremento en número, sino por sus características. Por ejemplo, de acuerdo con datos del 2010 (INEGI), 74.0% de la población de 60 años y más reside en localidades urbanas, ello implica que deben buscarse formas de integrar a los personas adultas mayores (PAM) en la vida urbana. Asimismo, datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) revelan que en 2010 el 46.7% de los adultos mayores se encontraban en situación de pobreza, lo cual implica la necesidad de conocer las casusas para diseñar políticas acordes.

Los adultos mayores representan una población vulnerable no sólo por factores económicos, sino también por la potencial disminución en funcionalidad y estado de salud, así como por la interacción entre estos factores. Por ejemplo, la calidad de su dieta puede verse afectada por problemas financieros y funcionales. Dado este tipo de asociaciones, los gobiernos locales y federales en México han dirigido políticas que fomenten la seguridad financiera, la alimentación y el acceso a los servicios médicos en la población de PAM. Con ello se pretende disminuir inequidades a derechos básicos como la alimentación.⁶

El reto en política pública para atender a los adultos mayores significa que dadas las características de deterioro físico que estos presentan, los gobiernos tendrán que adecuar los espacios de circulación, recreación, transporte, vivienda, entre otros, para que estos puedan hacer suya la ciudad y su entorno en general. De igual forma, este reto también está presente en ámbito rural, en donde la problemática a solucionar no la tengo muy presente, pero que, estoy cierto, el reto en política pública también debe atenderse ahí.

Asimismo, la persona adulta mayor significa un reto en política de salud y un reto en política de protección social. Para la política de salud, se observa que ante la falta de ingresos durante la vejez, se ve complicado que la persona adulta mayor pueda costear sus medicamentos en caso de enfermedad y ni qué decir si es necesario una intervención quirúrgica, de ahí la importancia de que las personas adultas mayores cuenten con una adecuada asistencia médica, ya sea a través de la asistencia sanitaria que brindan los gobiernos o mediante el sistema de salud que proporcionan las instituciones respectivas.

En cuanto a política de protección social, la persona adulta mayor que no haya cotizado a un sistema de seguridad social tendrá la dificultad de gozar de la prestación de vejez que el antes citado otorga. Para tal fin, las pensiones no contributivas resultan ser una solución para esta problemática, sin embargo, dado que la fuente de financiamiento de ésta son los impuestos, es aquí donde se encuentra el reto, puesto que el gobierno (local o federal) tendrá que buscar las medidas necesarias para ampliar la base de recaudación

⁶ Idem.

fiscal que le permita contar con los recursos necesarios con la finalidad de dar operatividad a este tipo de pensiones.

1.1.2. Principales enfermedades

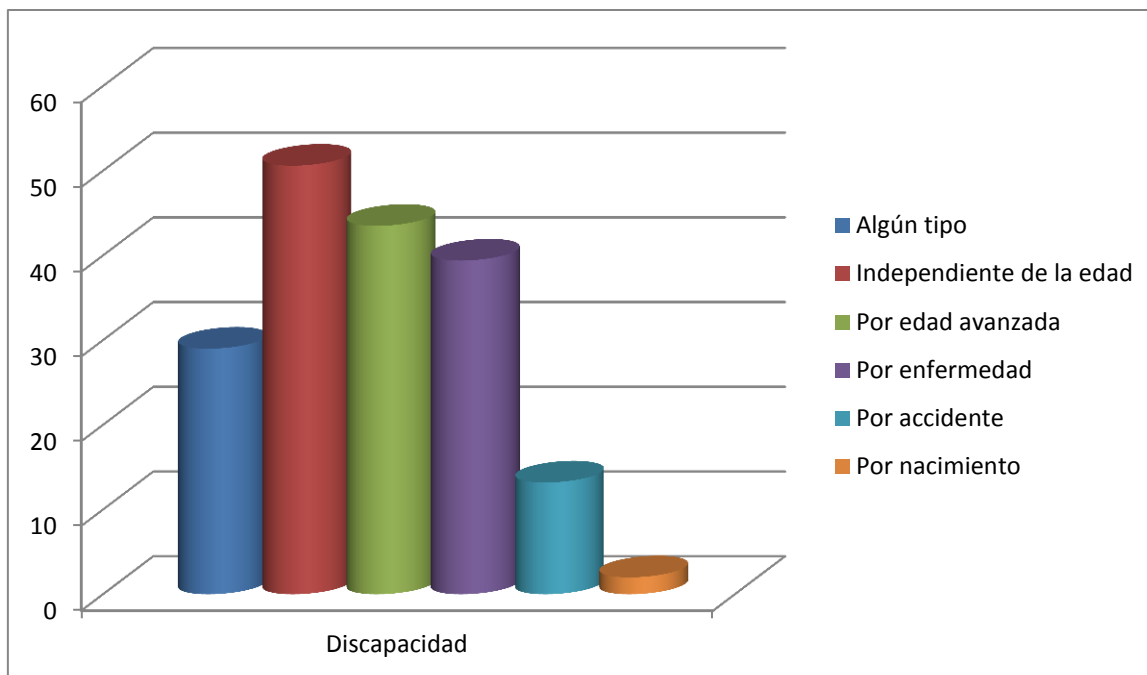
El deterioro físico de las personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México se observa de la siguiente manera:

La disminución de capacidades físicas e intelectuales causadas por el envejecimiento en las personas adultas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México se encuentran documentadas en el estudio denominado “Necesidades de Cuidado de las Personas Adultas Mayores de la Ciudad de México”, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL) basado en una encuesta realizada en 2015 a derechohabientes del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, Residentes en el Distrito Federal, de donde podemos referir que de acuerdo al último censo, de 2010, en la Ciudad de México la población de 60 años y más que presentaba al menos un tipo de discapacidad sumaba más de 244,000 personas, las que representaban el 29% de total de personas mayores (60 años) y el 50.6% del total de personas con discapacidad independientemente de la edad; en la encuesta realizada a las personas derechohabientes del programa, se identificó que la principal causa de discapacidad declarada fue la edad avanzada (43,5%), seguido por enfermedad (39,4%), accidente (13,2%) y haber nacido así (2%). Otro dato relevante, considerando que la salud es acorde al deterioro natural por la edad, es la esperanza de vida sana en relación con la edad, tenemos que para la edad de 60 años la esperanza es de 85%, para la edad de 70 años es de 79%, para la edad de 80 años es de 67%, para la edad de 90 años es 60% y 100 años o más es 33%.⁷

Derivado de lo anterior, resulta más ilustrativo representar de forma esquemática la disminución de capacidades físicas de las personas adultas mayores de la siguiente manera:

DISMINUCIÓN DE CAPACIDADES FÍSICAS E INTELECTUALES CAUSADAS POR EL ENVEJECIMIENTO EN LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 68 AÑOS RESIDENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO DE ACUERDO AL ÚLTIMO CENSO DE 2010 (en porcentaje)

⁷ GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO:
<https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR211NFkyQmwwU0U/view> Última consulta, 23 de julio de 2017.



Elaboración propia. Con datos de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México: <https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR211NFkyQmwwU0U/view> Última consulta, 23 de julio de 2017.

Es de tomar en consideración que las personas mayores de 68 años presentan una disminución de sus capacidades físicas e intelectuales independientemente de su edad, puesto que las que siguen, en orden de importancia, son las relativas al estado de edad avanzada y a la de enfermedad y la correspondiente al nacimiento ocupa el último lugar.

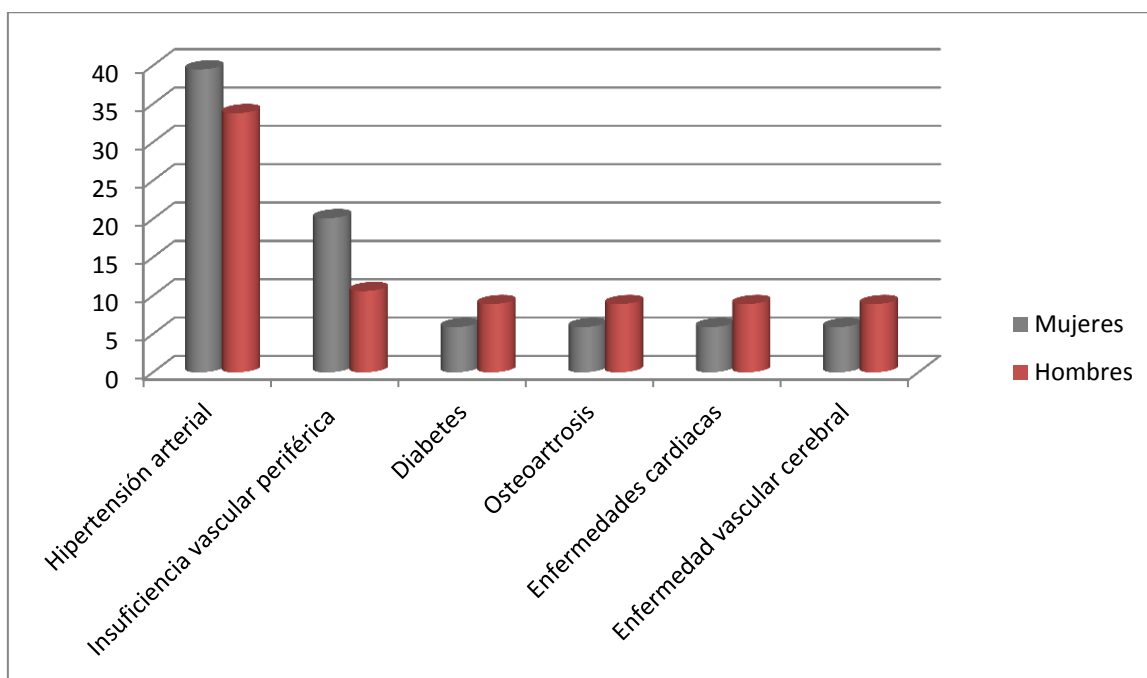
De igual forma, en lo relativo a la salud:

Teniendo en cuenta el tratado denominado “Perfil de Estado de Salud de las Personas Adultas Mayores, en la Ciudad de México 2013”, realizado por el Instituto para la Atención de las Personas Adultas Mayores donde encontramos que el 47.80% de las Personas Adultas Mayores cuentan con un cuidador, resultando este un dato tangible de dependencia de las personas adultas mayores de 68 años, además el 69.2% requiere al menos un medicamento, también se detectó que la enfermedad más frecuente en las personas mayores atendidas fue la hipertensión arterial, siendo ligeramente mayor en mujeres (39.50%) que en hombres (33.80%), seguida de la insuficiencia vascular periférica la cual es casi dos veces más frecuente en mujeres (20.10%) que en hombres (10.60%). La diabetes tiene un 33 por ciento mayor frecuencia en hombres (8.90%) que en las mujeres (5.90%), para osteoartritis, enfermedades cardíacas y enfermedad vascular cerebral la frecuencia de presentación en ambos géneros es la misma.⁸

En tal virtud, podemos resumir, gráficamente, el estado de salud de las personas mayores de 68 años de la siguiente forma:

⁸ Idem.

**PERFIL DE ESTADO DE SALUD DE LAS PERSONAS ADULTAS
MAYORES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2013:
ENFERMEDAD MÁS FRECUENTE (en porcentaje)**



Elaboración propia. Con información de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México: <https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR211NFkyQmwwU0U/view> Última consulta, 23 de julio de 2017.

Del anterior esquema, llama poderosamente la atención que la hipertensión arterial y la insuficiencia vascular periférica sean las enfermedades con mayor incidencia en las mujeres adultas mayores; mientras que la diabetes, osteoartrosis, enfermedades cardíacas y enfermedad vascular cerebral, sean las que se presentan con mayor frecuencia en los varones adultos mayores.

1.1.3. Niveles de ingreso

Los ingresos de las personas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México son bajos y ello obedece a que:

Por otro lado, en México, conforme al censo de población y vivienda 2010, la distribución porcentual de los ingresos de las personas adultas mayores de 60 años y más ocupadas es hasta 2 salarios mínimos el 39.1%, de 2 a 3 salarios mínimos 12.9%, más de tres salarios mínimos 19.5 % y no reciben ingresos 18.9%, esta circunstancia hace patente que sólo el 19.5% recibe más de tres salarios mínimos y que 18.9% son personas ocupadas pero no reciben ingresos, cerca del 10% no especificó el monto de sus ingresos. En resumen 52% de las personas adultas mayores de 60 años ocupadas reciben menos de tres salarios mínimos y 18.9% son personas ocupadas pero no reciben ingresos. En el caso de la Ciudad de México, el 29.2% de la población de 60 años y más es económicamente activa, de los cuales, el 95.5% se encuentra ocupada.

Respecto a los sistemas de pensiones, conforme a la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013 donde se determina la población de la Ciudad de México con edad de 60 años y más en 1,258,931 habitantes, y que al comparar con el número de pensionados en la Ciudad de México es 570,204, por lo que las pensiones existentes en el Ciudad de México, sólo cubrirían el 45.3% de la población mayor de 60 años. Resultando que el sistema de pensiones no cubre a la Población de 60 y más años y las pensiones otorgadas son insuficientes para garantizar su seguridad social.⁹

El ingreso promedio de las personas adultas mayores que residen en la Ciudad de México oscila en dos salarios mínimos¹⁰, importe económico que únicamente permite medio cubrir las necesidades más básicas de alimentación, por lo que con estos bajos niveles de salario se dificulta conseguir una pensión contributiva suficiente para hacer frente al estado de contingencia durante la vejez.

A esto hay que agregar que en caso de que la persona adulta mayor tenga una emergencia, ya sea funeraria o de reconstrucción habitacional, con los ingresos ya señalados no podrá hacer frente a su situación de necesidad.

Ahora bien, un dato que es de tomar en consideración es que de acuerdo al censo de población y vivienda 2010, el 30% de la población económicamente activa en la Ciudad de México se encuentra en el rango de edad de 60 años y más y de ese porcentaje el 95.5% se encuentra empleada, lo que quiere decir que la vejez (para los adultos mayores que perciben dos salarios mínimos en promedio) no es garantía de dejar de trabajar, al contrario, las personas adultas mayores deberán continuar trabajando para percibir algún ingreso que les dé oportunidad de subsistir y lo que es aún más grave, podrán laborar hasta que sus fuerzas físicas se lo permitan.

De igual forma, llama poderosamente la atención lo que señala la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013 en relación a las pensiones, ya que el 45% de la población adulta mayor goza de una pensión contributiva en la Ciudad de México y el restante 55% no la tiene. Además, la cuantía que esta pensión otorga no es suficiente para cubrir el estado de contingencia durante la vejez.

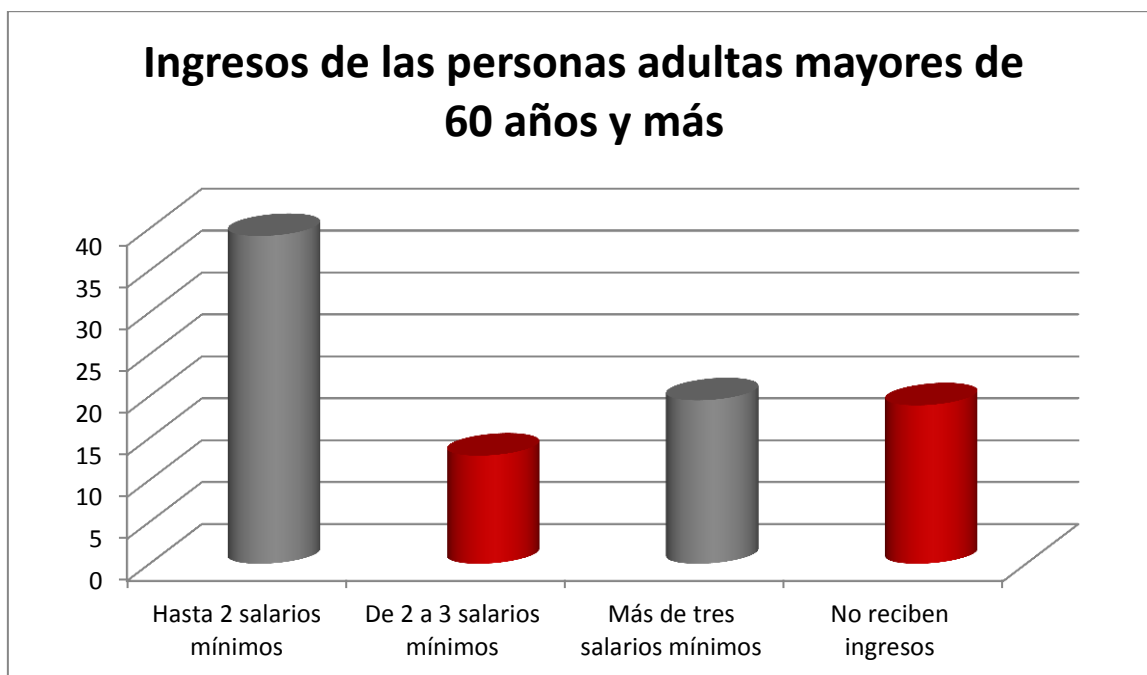
En suma, las personas adultas mayores enfrentan una difícil situación económica debido a que aquellas que no cotizaron a las instituciones de seguridad social respectivas, tienen la necesidad de continuar laborando para proveerse de recursos económicos; mientras que las sí lo hicieron la cuantía de su pensión es insuficiente.

Graficando la anterior información, se observa con más precisión el nivel de ingresos de las personas mayores:

⁹ Idem.

¹⁰ El salario mínimo en México es de \$80.04 pesos (3.48 euros).

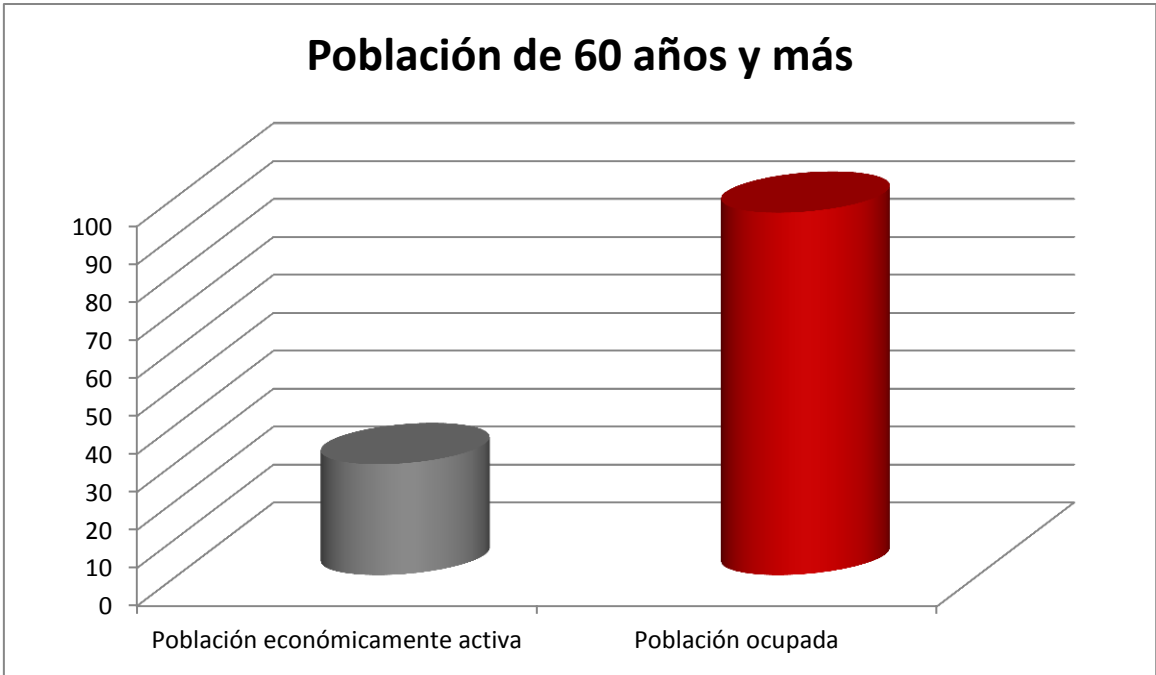
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 60 AÑOS Y MÁS OCUPADAS CONFORME AL CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2010



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

Ahora bien, para tener una dimensión más detallada del universo de las personas mayores, es necesario complementar el gráfico anterior con lo siguiente:

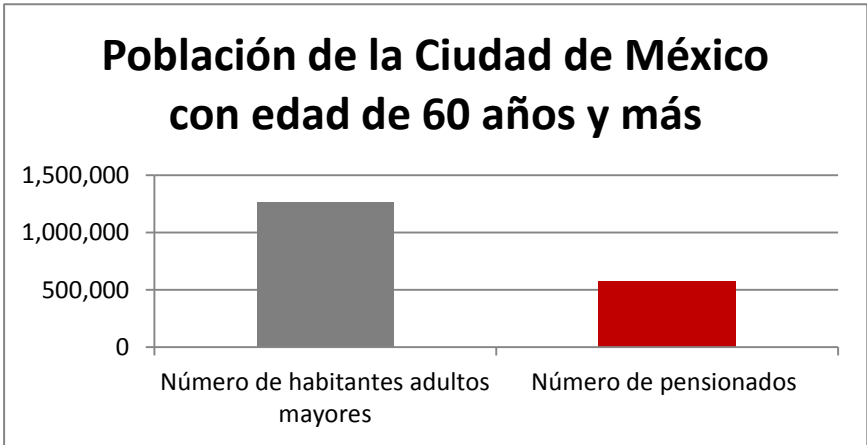
POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO CONFORME AL CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2010 (en porcentaje)



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

Finalmente, resta ilustrar cómo se encuentran las personas mayores residentes en la Ciudad de México en relación al sistema pensionario:

ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL 2013



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

Retomando el reto de políticas públicas para las personas adultas mayores, el cual incluye la política de salud y la política de protección social, resultaría necesario crear mecanismos de amparo que permitirían (no tanto incrementar) garantizar sus niveles de ingreso económico, así como su asistencia médica. Para tal fin, el diseño e implementación de una pensión no contributiva (que les proporcione una cuantía fija

para la compra de alimentos y medicinas) coadyuvaría a generar la protección de este grupo de la población.

Así, con un seguro en edad avanzada, de conformidad con la normativa propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), encontramos que se tiene:

La necesidad de completar los instrumentos existentes relativos a la igualdad de oportunidades y trato, seguridad en el empleo y protección contra los despidos, así como de preparar a las personas para su jubilación mediante una recomendación destinada específicamente a las personas de edad avanzada: la Recomendación núm. 162 sobre los trabajadores de edad, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1980.

La Recomendación se aplica «a todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación». La definición de trabajadores de edad a que se atiene esta Recomendación es muy amplia: no especifica una edad determinada, sino que ésta habrá de ser decidida en cada país «de conformidad con la legislación y la práctica nacionales y en forma apropiada a las condiciones locales»; en realidad se refiere a las personas que podrían hallar dificultades en su empleo a causa del avance de su edad. La Recomendación advierte que esas dificultades habrán de tratarse dentro del contexto de una estrategia general y equilibrada a favor del pleno empleo y la política social, aplicada en el nivel de la empresa y en la que se tomen en consideración todos los grupos de población.¹¹

El seguro en edad avanzada permitirá a las personas adultas mayores contar con ingresos durante la vejez. Este será otorgado en el ámbito contributivo a través de pensiones o jubilaciones que concedan tanto las empresas como las instituciones de seguridad social a las que se haya cotizado.

En el ámbito no contributivo, el seguro en edad avanzada se proporcionará a través de pensiones no contributivas, mismas que por su diseño e implementación, están encaminadas a brindar bienestar a los adultos mayores que se encuentran en situaciones de alta y muy alta marginalidad.

El Gobierno de la Ciudad de México brinda seguro en edad avanzada a través del programa Pensión Alimentaria, la cual es una pensión no contributiva universal que se otorga a todas las personas adultas mayores de 68 años de edad, residentes en la ciudad capital, que hayan o no cotizada a instituciones de seguridad social.

Lo anterior obedece a que:

Los problemas del envejecimiento de la población van de la mano del crecimiento económico y de los índices de participación en el mercado de trabajo, y nos obligan a analizar la necesidad de cambiar de rumbo en lo que se refiere a la tendencia a la jubilación anticipada (...) El envejecimiento afectará a los planes de pensiones al menos de dos maneras: los beneficiarios serán más

¹¹ *La OIT y las personas de edad avanzada*: Organización Internacional del Trabajo, Suiza, 1992, págs. 7-8.

numerosos y solicitarán las prestaciones durante un plazo mucho más largo que en la actualidad.¹²

En tal virtud, otorgar una pensión no contributiva a un número considerable de personas adultas mayores trae consigo dos aspectos positivos del programa de protección social capitalino: uno, con esta pensión, los adultos mayores que reciben una pensión contributiva pueden incrementar sus niveles de ingreso; y dos, aquellos adultos mayores que no accedieron a las instituciones de seguridad social tienen garantizada una cuantía económica para su vejez.

De igual forma, la OIT en su Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social contempla la prestación por vejez en los siguientes términos:

Artículo 25.

Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 26.

1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.
2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.
3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.¹³

En la Ciudad de México, la prestación por vejez está garantizada por normativa jurídica, cumpliendo así con lo que estipula la OIT en relación a la norma mínima de seguridad social. Además, esta prestación es universal, ya que puede acceder a ella cualquier persona adulta mayor de 68 años, no importando si cotizó o no a instituciones de seguridad social o si proviene de un estrato social bajo o alto.

Derivado de lo anterior, la instrumentación de esta política social, encaminada a proteger al colectivo en comento, es como a continuación se indica:

¹² ARTÍCULOS GENERALES: “Sociedades en envejecimiento: ventajas y costes de vivir más”, en *Trabajo. La Revista de la OIT*, n° 67, 2009, págs. 11-12.

¹³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_I D:312247:NO Última consulta, 15 de septiembre de 2017.

La Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México implementa el Programa *Pensión Alimentaria para personas adultas mayores de 68 años*, con la intención de incidir directamente en su poder adquisitivo de alimentos y medicinas, mediante la entrega mensual de una pensión no contributiva.

Otra muestra de la necesidad de establecer políticas sociales que beneficien a este sector de la población, es que a nivel federal la Secretaría de Desarrollo Social replicó en 2007 como 70 y más (desde 2012 se denomina Programa Pensión para Adultos Mayores) que busca garantizar un ingreso mínimo para las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión o jubilación y contribuir a la seguridad social que proteja el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, según datos de las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el Ejercicio Fiscal 2016. Dicho programa tiene una población beneficiaria de 5 millones 395 mil 731 (385 mil 054 son de la Ciudad de México) a junio de 2016.¹⁴

Estos programas obedecen a que:

En materia de atención a los adultos mayores, están las estrategias o programas específicos (...) En México, por ejemplo, en los últimos años, se amplió el programa Oportunidades para brindar apoyo a los adultos mayores. Esta intervención va dirigida a población en pobreza extrema y le otorga recursos económicos para solventar necesidades alimentarias. Por otra parte, existen dos estrategias adicionales, una a nivel nacional a través del Programa 70 y Más y una estrategia local, la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años en el Distrito Federal.

Ambos programas son considerados “universales”¹⁵ pero acotados dentro de ámbitos geográficos específicos, zonas rurales de muy alta marginación para el apoyo de adultos mayores del programa Setenta y Más. En el caso de la Pensión Alimentaria del Distrito Federal, las áreas de atención son colonias de alta y muy alta marginalidad. Las dos estrategias distribuyen una pensión con la finalidad de apoyar a los adultos mayores a solventar sus necesidades básicas como alimentación.¹⁶

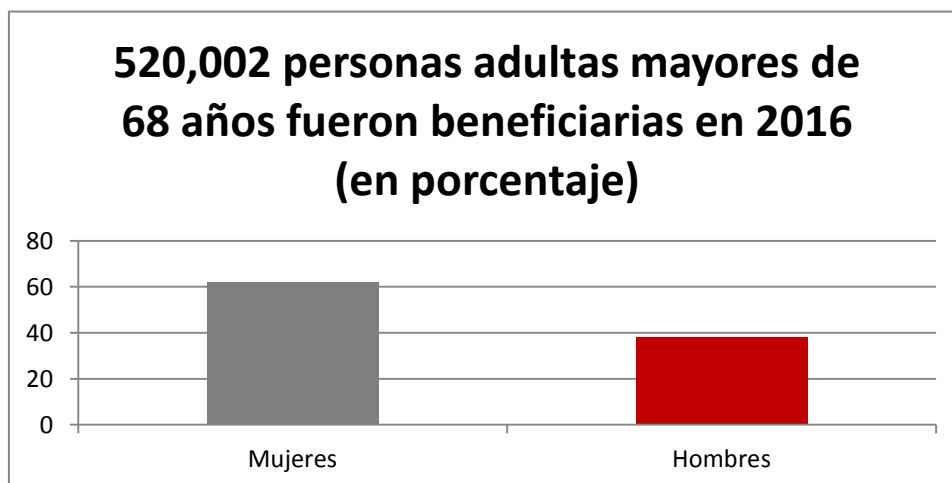
Como muestra de los resultados del programa social *Pensión Alimentaria para personas adultas mayores de 68 años*, en la siguiente gráfica se observa la población beneficiaria durante el año 2016:

¹⁴ Idem.

¹⁵ El Programa 70 y más, actualmente, se denomina Programa Pensión para Adultos Mayores y no es un programa universal, ya que para acceder a él es necesario que la persona solicitante no cuente con ninguna pensión contributiva del IMSS o del ISSSTE.

¹⁶ ABRANTES PÉGO, Raquel; LÓPEZ ORTEGA, Mariana y MORALES, Fernando: “Niveles sociosanitarios de atención y seguridad social para los adultos mayores en Iberoamérica”, en *Geriatría para el médico familiar*, Editorial El Manual Moderno, 2012, págs. 61 a 68.

PENSIÓN ALIMENTARIA PARA PERSONAS MAYORES DE 68 AÑOS QUE RESIDEN EN LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

1.1.4. Contexto de los trabajadores temporales en la Ciudad de México

El desempleo, es la situación de contingencia extrema, ya que este es el causante de que el trabajador (en cualquiera de las categorías que señala la Organización Internacional del Trabajo) se vea privado, en primer lugar, de ingresos económicos, y en segundo, de las prestaciones de seguridad social.

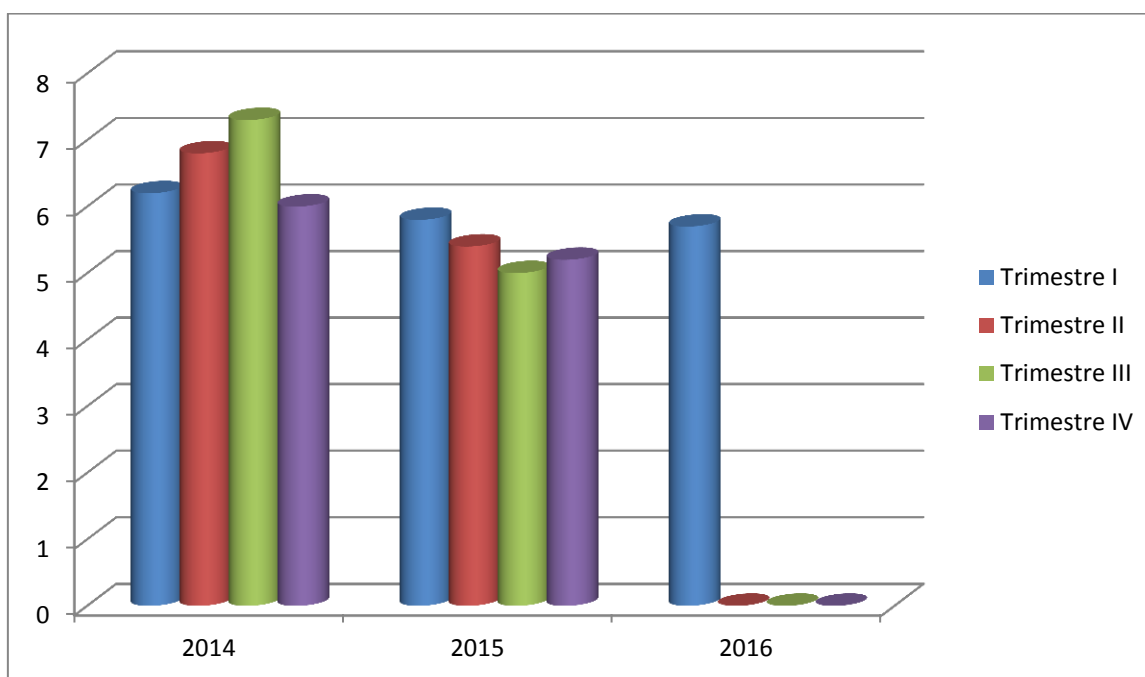
Los datos estadísticos a nivel internacional y nacional son de tomar en consideración, sin embargo, para fines de este trabajo, mencionaremos las que se generan en la Ciudad Capital de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que:

En la Ciudad de México, de acuerdo con el INEGI, la tasa de desocupación en promedio para el periodo de 2007 a 2014 se ubicaba alrededor de 6.2% lo que equivale a cerca de 270 mil personas. De acuerdo con esa tasa de desocupación, la Ciudad de México ocupaba el primer lugar en mayor tasa de desocupación.¹⁷

Para ilustrar la situación del desempleo en 2014, 2015 y 2016, se presenta la siguiente gráfica, en la cual se observará la tasa de desempleo por trimestre:

¹⁷ EVALUACIÓN EXTERNA DE IMPACTO DEL PROGRAMA SEGURO DE DESEMPLEO, 2009-2014: http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2015/inf_pdesem_2015.pdf Última consulta, 31 de julio de 2017.

TASA DE DESEMPLEO (en porcentaje)



Elaboración propia. Con datos del 4° Informe Estadístico de la Ciudad de México: <https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFY1hUdFd2QUNHY1k/view> Última consulta, 12 de agosto de 2017. NOTA: Para 2016, de conformidad con el 4° Informe Estadístico de la Ciudad de México, sólo se dispone de datos del primer trimestre.

Aunado a lo anterior encontramos que:

En materia de población, el Distrito Federal se ubica ya en una etapa de madurez en la estructura demográfica, expresada en la cada vez más alta proporción de personas que se encuentran en la edad de mayor capacidad productiva (...) El perfil de la Población Económicamente Activa (PEA) se ha transformado, primero por la participación creciente de las mujeres, la disminución relativa de población dedicada a la manufactura y el acrecentamiento de los servicios. Estos cambios del perfil de la PEA tienen impacto decisivo en la vocación económica de las zonas urbanas y la generación de nuevos negocios.

La falta de empleos de calidad con ingreso digno ha incentivado el crecimiento del sector informal de la economía, constituyéndose en uno de los problemas de mayor preocupación para los gobiernos y la sociedad. Ello limita el acceso pleno a los derechos laborales y el efectivo cumplimiento de la legislación en la materia.

La tercerización de la economía, el reforzamiento de la informalidad como alternativa de ocupación para miles de personas y la feminización de la pobreza, generan nuevos problemas, que debilitan la vocación de servicios de la Ciudad y dificultan encontrar alternativas de ocupación e ingreso digno a la población que sobrevive de la economía informal.¹⁸

¹⁸ SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL (SIDESO) DE LA CIUDAD DE MÉXICO:

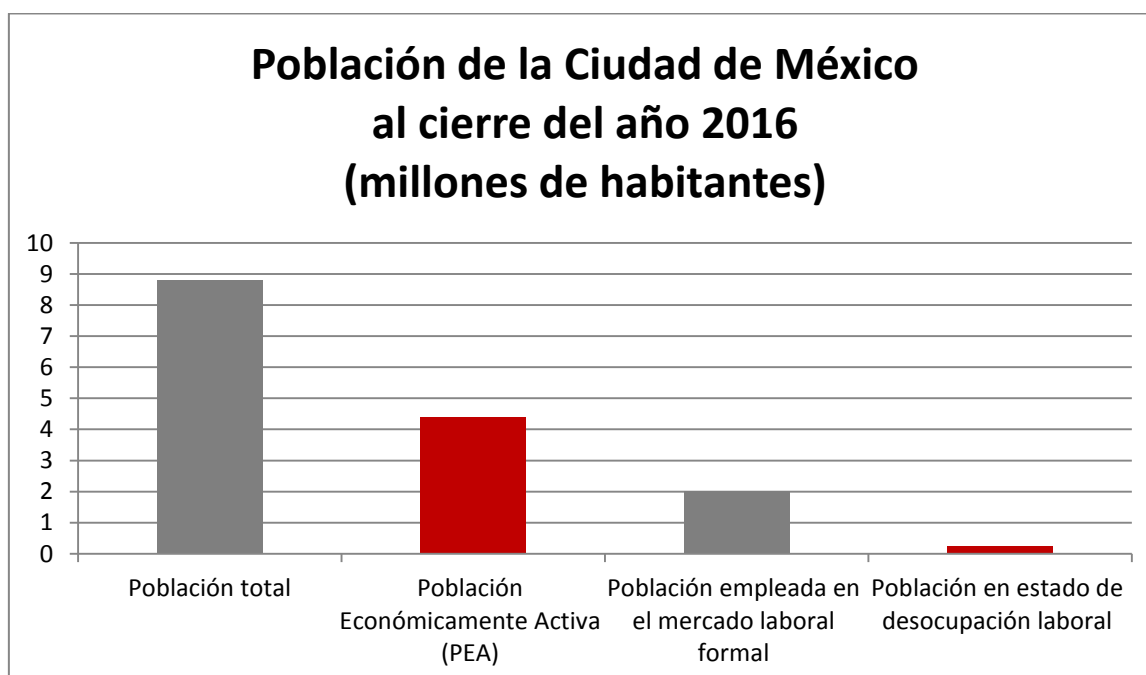
Al mencionarse que la población de la Ciudad de México se encuentra en una etapa de madurez, se debe entender que la Ciudad Capital concentra un número considerable de habitantes de la zona metropolitana (municipios del Estado de México) por un lado, y por el otro, a que su demografía cuenta con la capacidad física e intelectual para la realización de actividades laborales.

A pesar de ello, esto no quiere decir que posea un óptimo mercado laboral, ya que una constante de éste es que ofrece, en la mayoría de los casos, empleo informal, lo que trae consigo que los trabajadores no tengan prestaciones de seguridad social. Este tipo de empleo lo que sí garantiza es la consecución de ingresos económicos, los cuales son muy necesarios hacer frente a las necesidades más básicas de la vida.

Estos ingresos, además, son utilizados para hacer frente a situaciones que algunas prestaciones de seguridad social proporcionan, como son el caso de enfermedad común, maternidad e intervencionismo quirúrgico.

De igual forma, las actividades laborales se concentran en el sector servicios, en donde la incorporación de las mujeres crece día con día. A esto hay que agregar que este sector es el que más concentra los empleos de la economía informal, la cual no brinda protección social alguna para estos trabajadores.

En ese sentido, en la Ciudad de México la PEA para el año 2016 fue como a continuación se representa:

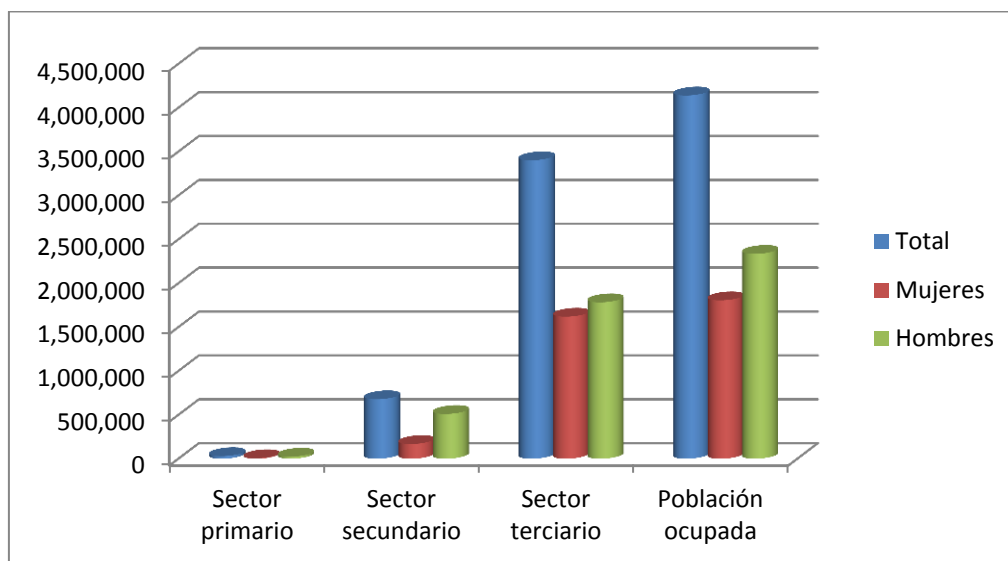


Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

De igual forma, se muestra la PEA por sector económico:

http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf Última consulta, 4 de septiembre de 2017.

POBLACIÓN OCUPADA DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (información al primer trimestre de 2016)



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

Como se observa, en la Ciudad de México (de conformidad a los datos de 2016) la PEA la constituyen 4.4 millones de habitantes, de los cuales 2.01 millones se encuentra empleada en el sector formal, es decir, la mitad de ese universo o se encuentra considerada en el sector informal o no cuenta con empleo.

En el sector servicios, es más frecuente que se presente el trabajo temporal; por lo que es de mencionar que en relación a los trabajadores temporales en la Ciudad de México existe:

El modelo de “Compensación a la Ocupación Temporal” apoya a población desempleada integrada por mujeres y hombres residentes en la Ciudad de México de 18 años y más, que ha sido desplazada del sector formal, con interés en participar en el desarrollo de actividades de carácter temporal, en el marco de proyectos locales, delegacionales y/o regionales de carácter gubernamental, social y/o comunitario de instituciones públicas o privadas. Esto les permite contar con ingresos para atender sus necesidades básicas y continuar su búsqueda de empleo.¹⁹

El Gobierno de la Ciudad de México, a través del citado modelo, fomenta la creación de empleos temporales, los cuales son en estricto sentido empleos burocráticos temporales, ya que el cumplirse el objetivo de la actividad a desarrollarse, se termina el ingreso económico del trabajador temporal, generando con ello que éste se encuentre, de nueva

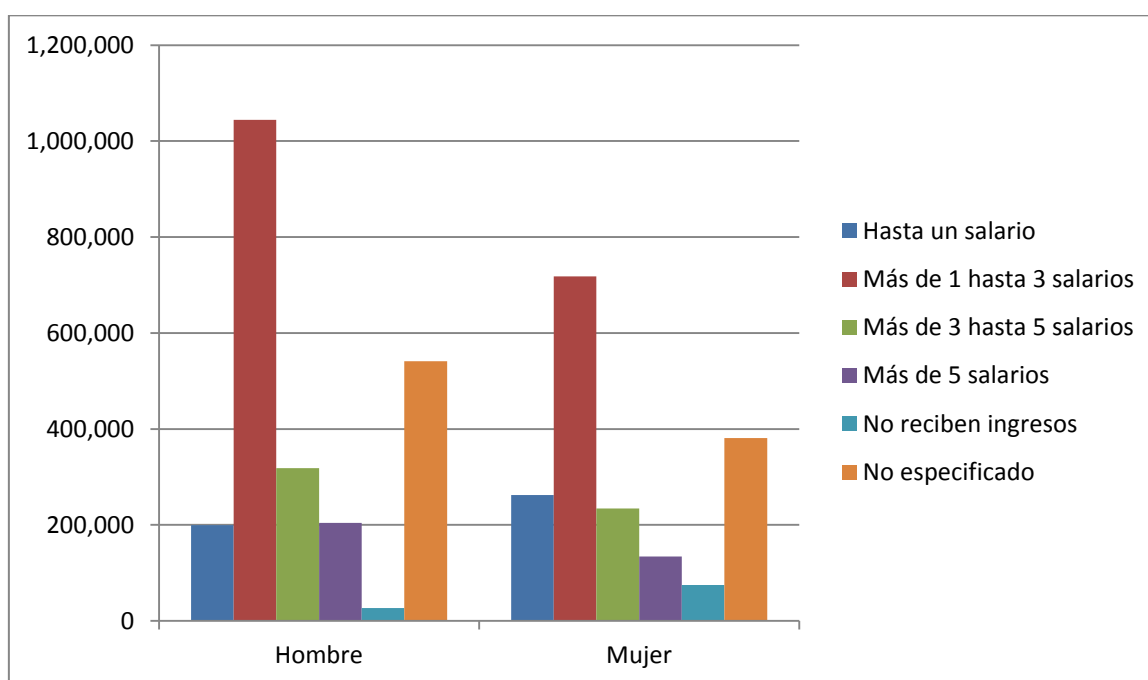
¹⁹ GLOSA DEL 4º INFORME DE GOBIERNO DE LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: <https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR3FENkFLT192S2M/view> Última consulta, 6 de septiembre de 2017.

cuenta, en estado de contingencia, mismo que al no ser mitigado a la brevedad, orillará al trabajador temporal a incorporarse al sector informal.

1.1.5. Niveles de ingreso

Los niveles de ingresos de la población ocupada en la Ciudad de México se observan en el siguiente gráfico:

POBLACIÓN OCUPADA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
POR RANGO DE INGRESO DE SALARIOS MÍNIMOS
(información al primer trimestre de 2016)



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

Como se observa en el gráfico anterior, el promedio de ingresos de la población ocupada en la Ciudad de México oscila en los dos salarios mínimos, tanto para hombres como para mujeres; asimismo, las mujeres son las que menos ingresos tienen y los hombres son los que perciben más de cinco salarios. Estos resultados demuestran que la mujer enfrenta grandes retos para incorporarse al mercado laboral y cuando lo logra, sus niveles de ingreso son inferiores.

En el citado gráfico, también se aprecia que hay un rubro de consideración en el que se señala que no se conoce si hay niveles de ingreso o no, lo que se traduce en que, desde nuestro particular punto de vista, ese rubro puede estar considerado en la economía ilegal.

Ahora bien, para Janine Berg, el seguro de desempleo:

no sólo protege a los trabajadores frente a la carga financiera de la pérdida del puesto de trabajo, sino que también ayuda a mitigar los efectos de una recesión mediante el fomento del consumo (...) Dada la importancia del seguro de desempleo como respuesta política a la crisis, los países deberían tomar medidas para introducir o ampliar los programas (...) Prolongar el plazo en que el beneficiario del seguro de desempleo recibe ayuda constituye una medida importante, pero sería positivo complementarla con políticas que amplíen la cobertura a los trabajadores que antes no tenían derecho a las prestaciones (...) El seguro de desempleo se suele financiar con cotizaciones pagadas por los empleadores, los trabajadores y los gobiernos. Las prestaciones proporcionan protección económica a los trabajadores despedidos, a la vez que garantizan que los trabajadores dispongan de tiempo suficiente para encontrar un trabajo adecuado a su nivel de conocimientos y experiencia, potencialmente mejorando la productividad global de la economía y facilitando los procesos de reestructuración. No obstante, es criticado porque fomenta el desempleo si las prestaciones son tan altas que los trabajadores prefieren el ocio al trabajo.

El subsidio de desempleo es un programa de prestaciones sometidas a control de recursos que tiene por objeto ayudar a los trabajadores con más necesidades. Los programas tradicionales de auxilio a los pobres, también conocidos como asistencia social o programas de bienestar, se dirigen de forma similar a los más necesitados.²⁰

El Seguro de Desempleo es una prestación de seguridad social que ampara a uno de los estados de contingencia más extremo, como lo es la falta de ingresos económicos. Es una prestación que su temporalidad debe ser entendida como la protección frente a ese estado de contingencia, el cual puede presentarse una y otra vez dependiendo de la estabilidad o no del mercado laboral.

Asimismo, el Seguro de Desempleo coadyuvará a que los trabajadores puedan disponer del tiempo suficiente que les permita adquirir herramientas de capacitación adecuadas para la consecución de mejores oportunidades laborales.

Pues bien, dados a conocer los niveles de ingreso de la población ocupada en la Ciudad Capital, se infiere que está expuesta a quedarse sin empleo, es decir, se podría convertir en población desempleada y para este colectivo el Gobierno de la Ciudad de México instrumenta un programa que ampara en materia de desempleo, aunque por tiempo limitado, de conformidad con lo siguiente:

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reporta que el trabajo digno y decente ha perdido terreno frente a la desocupación y el empleo informal, cuya problemática, ha generado que nuestra Nación presente una alta incidencia en el empleo urbano informal. Como uno de los 3 ejes específicos para combatir dicha situación, la OIT ha recomendado al Estado Mexicano, la implementación de reformas en materia de protección ante el desempleo que incluyan la operación de estrategias para mitigar el empleo informal e impulsar la capacitación para el

²⁰ ARTÍCULOS GENERALES: “Seguro de desempleo”, en *Trabajo. La Revista de la OIT*, n° 67, 2009, págs. 29-30.

trabajo y la vinculación laboral, constituyendo el Seguro de Desempleo como uno de sus instrumentos fundamentales.

Atento a lo anterior, el entonces Gobierno del Distrito Federal creó para el año 2007 el Seguro de Desempleo, mismo que se instituyó como un Programa de gobierno a partir del 28 de agosto de 2008, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 08 de octubre del mismo año, teniendo como finalidad instituir y normar el Seguro de Desempleo, como un sistema de protección social para las personas desempleadas.²¹

Se infiere que el Seguro de Desempleo del Gobierno Capitalino proporcionará una prestación económica (durante un periodo determinado), así como capacitación que les permita a los beneficiarios contar con las herramientas necesarias para conseguir empleo.

Con este programa, los trabajadores temporales de la Ciudad de México cuentan con una protección social en caso de contingencia por pérdida del empleo en el sector formal de la economía.

Ahora bien, dado lo anterior, estamos absolutamente convencidos que tanto los programas de la Pensión Alimentaria como el del Seguro de Desempleo, son acciones que el Gobierno de la Ciudad de México emprende para generar pisos de protección social, pero, ¿a qué se debe que los gobiernos del concierto internacional de naciones se preocupen por expandir la protección social a sus ciudadanos? Se debe a que:

Hoy en día, el 80 por ciento de la población mundial no goza de las garantías sociales que le permitan hacer frente a los riesgos de la vida. Garantizar una protección social para estas personas es una necesidad. La protección social contribuye al crecimiento económico mediante el aumento de la productividad laboral y la mejora de la estabilidad social. En tiempos de crisis, un piso de protección social (PPS) actúa como estabilizador económico y social automático. Además, invertir en un PPS es invertir en la justicia social y en el desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo.

Reconociendo la importancia y la necesidad de sistemas de protección social adecuados, la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación adoptó en abril de 2009 la Iniciativa del Piso de Protección Social como una de sus nueve prioridades para hacer frente a la crisis mundial. El concepto de PPS ha ganado también un reconocimiento significativo por parte de varios organismos y foros internacionales como la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2010, la Resolución sobre la

²¹ GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO: <https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR211NFkyQmwwU0U/view> Última consulta, 23 de julio de 2017.

integración social del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en 2010 y las Cumbres del G20.²²

En la Ciudad de México expandir la protección social, a través de los referidos programas sociales, significa amparar a los colectivos de las personas adultas mayores de 68 años de edad y a los trabajadores temporales, sectores de la población que tradicionalmente son considerados como excluidos.

Se trata de programas que empoderan a estos grupos sociales, con lo cual se busca su inclusión social, así como su equidad tanto en el trato como en el mercado laboral.

Ante tal situación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

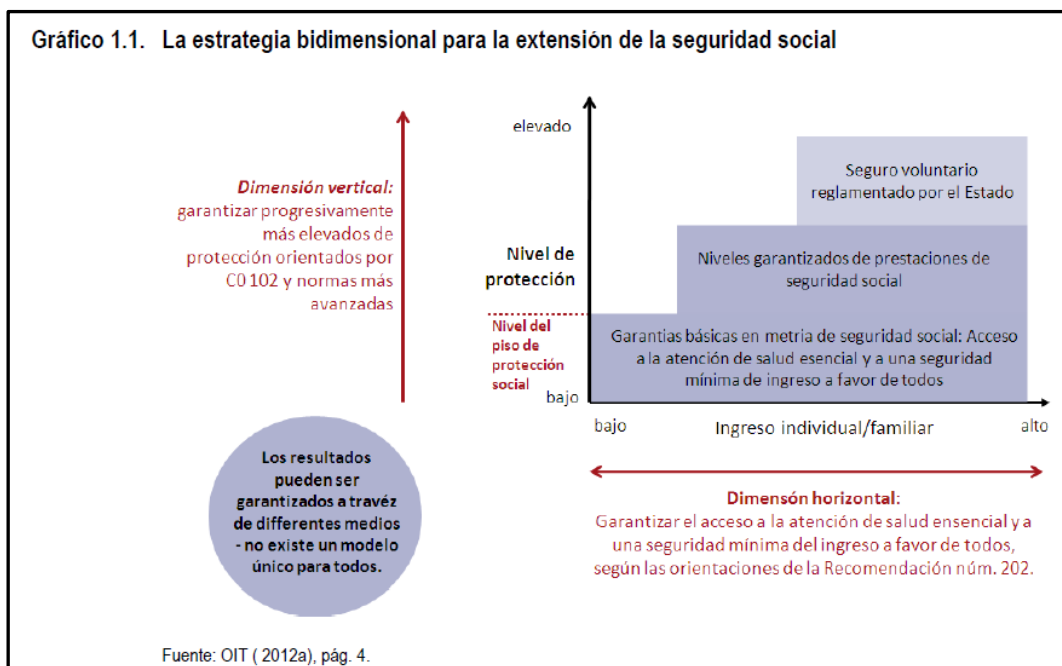
estableció su estrategia para abordar el desafío de extender la cobertura de seguridad social y lograr un mayor desarrollo y mantenimiento de sistemas integrales de seguridad social en la resolución y las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en su 100.ª reunión de junio de 2011. La CIT adoptó en junio de 2012 una nueva norma internacional del trabajo, la Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social — denominada Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

La nueva Recomendación proporciona orientación a los Estados Miembros para establecer sistemas de seguridad social integrales y extender la cobertura de la seguridad social dando prioridad al establecimiento de pisos nacionales de protección social accesibles a todas las personas necesitadas.

La estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social de la OIT comprende los siguientes elementos (reflejados en el gráfico 1.1): establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social (dimensión horizontal); y llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social (dimensión vertical).²³

²² SCHWARZER, Helmut; TESSIER, Lou y GAMMAGE, Sarah: *Coordinación institucional y pisos de protección social: experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay)*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, pág. 1.

²³ Idem, pág. 1-2.



Por lo tanto, un piso de protección social implica expandir la protección social a la población más necesitada. Esta protección debe garantizar el acceso a los servicios de salud, así como el tener cuantías económicas que permitan enfrentar los estados de contingencia.

En tal virtud, la Pensión Alimentaria y el Seguro de Desempleo son programas sociales que incentiva la expansión de la protección social para las personas adultas mayores de 68 años de edad y para los trabajadores temporales.

Luego entonces, ¿qué incluyen los pisos de protección social? Para la OIT:

Los pisos nacionales de protección social incluyen «garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional» (Recomendación núm. 202, párrafo 4). Los PPS deberían comprender por lo menos las cuatro garantías básicas de seguridad social siguientes, definidos a nivel nacional:

- acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

Con el objetivo de garantizar estas prestaciones definidas al nivel nacional, los miembros de la OIT pueden elegir los mecanismos más adecuados para ponerlos en práctica: régimen contributivo o no contributivo, seguro social, prestaciones universales o mecanismos asistenciales, etc. La mayor parte del tiempo, se supone que los Estados tienen a su disposición una conjunción de estos mecanismos para construir un sistema completo de seguridad social.²⁴

De las cuatro garantías básicas que deben cubrir los pisos de protección social, observamos que la Pensión Alimentaria asegura un nivel de ingreso para que las personas adultas mayores de 68 años puedan elevar nutricional, mientras que el Seguro de Desempleo proporciona ingreso económico ante la falta de empleo.

Que estos programas amparen a estos sectores de la población, significa que el Gobierno de la Ciudad de México se compromete con la expansión de la protección social, misma que realiza de forma equitativa e incluyente.

²⁴ Idem, pág. 2.

CAPÍTULO 2

REFERENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AL ADULTO MAYOR Y ANTE EL DESEMPLEO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Antes de comenzar a hablar sobre modelos de protección social, es conveniente precisar qué se entiende por protección social, por lo que es importante mencionar que no existe una definición homogénea respecto al concepto, ya que:

Diversos actores han participado en el desarrollo conceptual de la protección social. En años posteriores a la definición de la protección social hecha por las Naciones Unidas en 2000, esta se ha ampliado para incorporar de manera explícita el enfoque de derechos. Mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la ha definido en función de los derechos a beneficios y prestaciones a los que la ciudadanía puede acceder para protegerse del brusco decaimiento en sus estándares de vida y ha elaborado la propuesta de “piso básico de protección social”, la CEPAL lo ha hecho con el fin de generar respuestas asistenciales, de promoción y desarrollo social, ante los riesgos del entorno, con un enfoque de derechos.²⁵

En ese sentido, el debate se ha centrado:

tanto en el análisis del concepto como en la definición de objetivos y alternativas de política sobre protección social es posible identificar diversos puntos de vista: desde el de la economía del empleo, habitualmente circunscrita al ámbito de la protección de los trabajadores formales; otros centran su contribución en los pobres, los inactivos y los trabajadores informales, en tanto que otros integran ambas visiones en una más amplia que incluye, además, la regulación del mercado laboral entre sus componentes. Algunos autores comprenden el alcance de la protección social en función de los dos primeros componentes: seguridad social y asistencia, mientras que en otras formulaciones, los tres componentes mencionados aparecen como inseparables en el diseño de sistemas de protección social.²⁶

En tal virtud, es preciso señalar que:

La protección social incluye tanto los instrumentos de protección contributivos como no contributivos surgidos del limitado poder de integración del empleo formal a las estructuras de la protección social contributiva.²⁷

Derivado de lo anterior, podemos señalar que para definir protección social:

²⁵ CECCHINI, Simone y MARTÍNEZ, Rodrigo: *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, pág. 34.

²⁶ Idem, pág. 38.

²⁷ Idem.

es posible analizar distintos enfoques, entre los que se identifican cuatro que han marcado el debate: i) la protección basada en el empleo formal, ii) la protección frente a situaciones de emergencia, iii) la protección como asistencia y acceso a la promoción y iv) la protección como garantía ciudadana.²⁸

Luego entonces, por protección social se entenderá, para fines de este trabajo, el amparo de prestaciones económicas, sociales y culturales a las que tienen derecho los individuos frente a un estado de contingencia, mismas que provienen tanto del ámbito contributivo (cotizaciones) como del no contributivo (impuestos).

En ese sentido, la protección social que el Gobierno de la Ciudad de México brinda a las personas adultas mayores de 68 años y a los trabajadores temporales está orientada, desde nuestro particular punto de vista, en brindar una garantía ciudadana y a proteger en situaciones de emergencia.

La garantía ciudadana debe ser entendida como el derecho consagrado en una normativa jurídica de los beneficios que todo ciudadano debe disfrutar en relación a las prestaciones de seguridad social. Para el caso de la Pensión Alimentaria del Gobierno Capitalino, existe la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal y el Seguro de Desempleo se encuentra plasmado en Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Con dicha legislación, las personas adultas mayores de 68 años y los trabajadores temporales tienen garantizada la protección social en materia de Pensión Alimentaria y Desempleo, propiciando con ello el empoderamiento de los derechos sociales de los ciudadanos que comúnmente quedan rezagados de los beneficios de seguridad social.

Que la protección para estos grupos, tradicionalmente excluidos, esté contemplada en normas jurídicas, habla de las ventajas que ofrecen estos programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México.

La protección en situaciones de emergencia se refiere a que al encontrarse en situación de necesidad extrema, como lo es la carencia de empleo, los trabajadores temporales pueden contar, a través del Seguro de Desempleo, con un ingreso que les permita hacer frente a su estado de contingencia.

De igual forma, la protección por situaciones de emergencia también debe ser entendida como una protección temporal, ya que al pasar la contingencia, es decir, al encontrar empleo, se retorna al estado de protección que garantiza el sistema de seguridad social al que se esté cotizando.

Que una prestación social cuente con una temporalidad, debe entenderse que ésta existirá mientras esté latente el estado de contingencia, no importando las veces que éste se repita, ya que la protección en situaciones de emergencia puede presentarse una y otra vez: la temporalidad de las prestaciones sociales no está condicionada a un periodo de tiempo, sino a la emergencia que debe cubrirse.

²⁸ Idem.

La desventaja que encontramos del Seguro de Desempleo en materia de protección en situaciones de emergencia, consiste en que al agotar el tiempo límite del que se puede gozar de esta protección (6 meses) que oferta el Gobierno de la Ciudad de México, el beneficiario debe de esperar 2 años para volver a solicitarla y si durante ese periodo retorna a una situación de contingencia por falta de empleo, dadas las condiciones del programa, no podrá gozar de esta prestación hasta que haya transcurrido el tiempo indicado para ser de nuevo favorecido por ésta.

Con lo anterior queremos hacer énfasis en que los derechos son para ejercer continuamente y no cuando éstos nos hagan falta, es decir, la protección social debe ser constante y no únicamente cuando ésta se requiera.

Ahora bien, una vez definido el concepto de protección social, podemos dar paso a la explicación de los modelos de protección social, para ello es importante enunciar que:

El derecho de la seguridad social, al igual que el derecho del trabajo, es un derecho moderno. La regulación del trabajo y de la seguridad social aparece con el desarrollo del trabajo en las fábricas. El trabajo y la seguridad social han interactuado desde la Revolución Industrial. La introducción del maquinismo modificó drásticamente las relaciones de trabajo. En un principio se negó la relación entre los riesgos de trabajo y la seguridad social, pero para la segunda parte del siglo XIX se reconocerían los derechos de los trabajadores derivados de una relación de trabajo, y hace menos de cien años, a principios del siglo XX, se reconocerían, en algunos países europeos, los derechos de los trabajadores relativos a la seguridad social. Destacan particularmente el modelo desarrollado en Alemania por Bismarck y el implementado en el Reino Unido a partir de las ideas de Beveridge.²⁹

La instrumentación del derecho a la protección social, se observa en los modelos planteados por Otto von Bismarck en Alemania y por William Henry Beveridge en Inglaterra. Éstos fueron de suma importancia debido a que: “de alguna manera el futuro de la seguridad social y de la protección social sigue transitando por sus ideas”.³⁰

A continuación, veamos en qué consisten cada uno de los modelos ya enunciados.

2.2.1. El seguro de enfermedad de Otto Von Bismarck: modelo alemán de protección social

Otto von Bismarck fue Canciller (Jefe de Gobierno) de Alemania de 1871 a 1890 y a él se debe que durante su mandato:

Alemania se convirtió en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social para la vejez (...) Las motivaciones del canciller alemán para introducir el seguro social en Alemania fueron promover el bienestar de los

²⁹ SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo: *La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización*, UNAM, México, 2012, pág.5.

³⁰ Idem, pág. 6.

trabajadores –a fin de que la economía alemana siguiera funcionando con la máxima eficiencia– y eludir la demanda de opciones socialistas más radicales.³¹

Para el caso de la Ciudad de México, se observa que ésta fue la primera entidad federativa del país en implementar medidas de protección social para las personas adultas mayores de 68 años de edad a través de la Pensión Alimentaria, es decir, un seguro de vejez universal que ampara a todos los estratos sociales, pero que da prioridad para ser incorporados a este programa a los sectores de alta y muy alta marginación social.

Con esta protección social, se busca garantizar el bienestar de las personas adultas mayores con la finalidad de que tengan acceso a servicios de salud, así como ingresos económicos que les permitan adquirir alimentos y medicinas: se trata de crear sinergias que permitan el empoderamiento del envejecimiento.

Pero, ¿por qué se quería eludir esas opciones socialistas radicales? Porque en estricto sentido, los polos de la producción, en esos momentos, se encontraban en una situación muy convulsa:

La clase obrera, con un sentido solidario, se distancia cada vez más de la clase burguesa, y a medida que sus miembros aumentan y congestionan las grandes ciudades, el gremialismo se desarrolla, dándose perfectamente cuenta de que sus intereses son, a la vez homogéneos y opuestos a la clase explotadora con conciencia de clase, se enfrentan a la lucha organizando mejor sus sindicatos (de ahí que) las políticas antisocialistas eran el resultado, en buena medida, del temor a las revoluciones en un momento en el que Alemania sufría un acelerado proceso de industrialización. Los cambios en la dinámica social eran profundos y no estaban exentos de tensiones.³²

Ante esta situación, el Canciller Bismarck propone una legislación encaminada a satisfacer las demandas de la clase trabajadora con el propósito de otorgarle protección social a fin de mantener el *statu quo* del régimen alemán. En ese sentido, las leyes planteadas por Bismarck fueron las siguientes:

- Ley sobre el Seguro de Enfermedad,
- Ley de accidentes de trabajo, y
- Ley de invalidez y vejez.

La formulación de estas normas trajo consigo que:

El primer régimen amplio de seguro social fue instituido en Alemania por el Gobierno de Bismarck entre 1883 y 1889, si bien a partir de unos treinta años antes varios estados alemanes ya ayudaban a sus municipios a establecer cajas de enfermedad a las que los trabajadores podían ser obligados a contribuir. Por

³¹ LA OIT EN LA HISTORIA: “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, en *Trabajo. La Revista de la OIT*, n° 67, 2009, pág. 2.

³² RUIZ MEDINA, Manuel Ildelfonso: *Políticas públicas en Salud y su impacto en el Seguro Popular en Culiacán, Sinaloa, México*, Fundación Universitaria Andalu, España, 2012, págs. 38-39.

consiguiente, el principio del seguro obligatorio ya se aplicaba, aunque a la sazón el único cotizante era el asegurado. El primer elemento del régimen fue el seguro de enfermedad, que comenzó en 1883 y era administrado por mutualidades ya existentes. En 1884 se inició el seguro de accidente del trabajo y enfermedad profesional, cuya administración se confió a las asociaciones de empleadores. En 1889 se creó el seguro de invalidez y vejez, que administraban las autoridades provinciales. Tanto los trabajadores como los empleadores y el Estado desempeñaban un papel y tenían voz en la dirección del régimen en su conjunto. El seguro social, como su nombre indica, se financiaba mediante cotizaciones. La afiliación era obligatoria para todos los asalariados a los que estaba destinado: varones y mujeres, jóvenes y ancianos, calificados y no calificados, y cualquiera que fuera el estado de su salud. Ahora todos ellos, que hasta entonces no habían tenido casi ningún recurso de que echar mano, salvo la legislación de beneficencia, estaban protegidos por un régimen de prestaciones garantizadas y liberados del temor del asilo y de la necesidad de probar, para obtener ayuda, que carecían de recursos. El principio del seguro fue una expresión de la solidaridad entre trabajadores — pues las cotizaciones que periódicamente abonaban todos servían para sostener a cualquiera de ellos en un momento de necesidad — y del interés que tanto ellos como los empleadores tenían en financiar un régimen que en realidad era beneficioso tanto para unos como para otros.³³

De lo anterior se desprende que:

Estas tres leyes establecieron en Alemania, por primera vez, un sistema de protección obligatoria. Además, al paso de los años el campo de aplicación de la ley de seguro de enfermedad y de accidentes de trabajo fue ampliando su cobertura a fin de cubrir cada vez a un número mayor de trabajadores. Por otro lado, a partir de 1891 se aprobaron normas que establecían la jornada laboral máxima de once y diez horas para las mujeres y niños, respectivamente, así como la prohibición del trabajo nocturno para ambos grupos; y descanso dominical obligatorio. Además, se creó el primer impuesto progresivo sobre la renta de carácter moderno.³⁴

Estas primeras medidas implementadas por el denominado Canciller de Hierro, en favor de la clase trabajadora, referentes al derecho a la seguridad social, señalan que:

El sistema concebido por Bismarck constituye uno de los grandes modelos de la seguridad social, en la medida en que se basa en una relación bilateral: a cambio de una contribución versada por el asegurado, le es acordada una indemnización en caso de sufrir alguno de los riesgos cubiertos. Además, el empleador debe aportar una contribución proporcional a la del asegurado, y los seguros acordados no son facultativos, sino obligatorios. Asimismo, existe una proporcionalidad entre el monto de las cotizaciones versadas y las prestaciones recibidas. Del modelo de seguros sociales implementado por Bismarck se debe

³³ *Introducción a la seguridad social*: Organización Internacional del Trabajo, Suiza, 1984, pág. 4.

³⁴ SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo: *La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización*, UNAM, México, 2012, págs. 7-8.

destacar la obligación impuesta a los empleadores y a los trabajadores para hacerlos corresponsables del financiamiento de la seguridad social. Resalta aún más la obligación que se impone a los empleadores para responder a los riesgos sociales que puedan sufrir los trabajadores.³⁵

Con el modelo de Bismarck:

En 2003 se cumplieron 110 años del inicio del seguro social en Alemania, fundamento de la moderna seguridad social, a través de la trilogía legal impulsada por el Canciller Otto von Bismarck entre 1883 y 1889 que estableció la protección de los trabajadores contra los riesgos sociales de vejez, invalidez y enfermedad. Entre los principios originales del seguro social estaban la obligatoriedad, la cotización de empleadores y trabajadores y el papel regulador del Estado. El modelo bismarckiano se desarrolló gradualmente en Europa y otros países industrializados.³⁶

Como se observa, este primer logro en la consecución del derecho de la seguridad social, por parte de los trabajadores, sólo fue válido para aquellos que lo pudiesen costear, es decir, sólo los que tuviesen un empleo formal podrían obtener estos beneficios. A pesar de ello, los gobiernos del concierto internacional de naciones buscarían los métodos más adecuados para extender a un mayor número de individuos estos derechos: Inglaterra sería el segundo país en ofertar un modelo de seguridad social con una cobertura más amplia.

En lo concerniente a la Ciudad de México, para poder acceder al Seguro de Desempleo, lo pueden conseguir aquellos trabajadores temporales que hayan cotizado previamente a las instituciones de seguridad social, ya que dentro de los requisitos a cubrir se encuentra la baja de la dependencia a la que se haya cotizado.

De igual forma, el programa Pensión Alimentaria, entendida esta como un derecho de seguridad social para las personas adultas mayores de 68 años, es una política pública que tanto el Gobierno Federal (mediante la Pensión para Adultos Mayores) y los gobiernos locales han replicado, convirtiendo a la Pensión Alimentaria en una acción pionera en la prestación de protección social para adultos mayores.

2.2.2. El Plan Beveridge: modelo inglés de protección social

En plena Segunda Guerra Mundial (1939-1945), el Gobierno de Inglaterra designó a Sir William Henry Beveridge – Director de la Escuela de Economía de Londres – como Titular de la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines, con el propósito de realizar un análisis de todos los seguros sociales existentes en el país británico.

³⁵ Idem, pág. 8.

³⁶ MESA-LAGO, Carmelo: “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, en *CEPAL-SERIE Financiamiento del desarrollo*, No. 144, Santiago de Chile, 2004, pág. 11.

Con la designación de Sir Beveridge:

En 1942 la seguridad social fue dotada de una doctrina bien definida, gracias a un ambicioso proyecto creado en Inglaterra, sobre la base de una legislación social vinculante. Este proyecto, cristalizado en la obra *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge*, conocido como “Informe Beveridge”, establecía desde entonces la necesidad de insertar los seguros sociales en esquemas más amplios de políticas conducentes al progreso social, por medio de la cooperación entre el Estado y los individuos, bajo los ideales de reducción de la pobreza y la inequidad, para alcanzar niveles más altos de integración social y solidaridad.³⁷

Al hablar de integración social y solidaridad, debe entenderse como la ampliación de la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad: en la Ciudad de México, el espectro de protección social ha tomado en consideración a las personas adultas mayores de 68 años de edad, así como a los trabajadores temporales.

Esta ampliación busca el empoderamiento y la equidad de los adultos mayores y de los trabajadores temporales. Para los primeros, la Pensión Alimentaria les provee una seguridad alimentaria y el Seguro de Desempleo, para los segundos, les oferta un ingreso económico durante el estado de contingencia creado por la falta de empleo.

Las conclusiones a las que llegó la Comisión, relativas al estudio de los seguros sociales, versaban, principalmente, en el siguiente sentido:

- Los seguros ofertados en Inglaterra son accesibles para aquellos que trabajan formalmente;
- Los trabajadores por cuenta propia necesitan protección del Estado; y
- Existe una descoordinación administrativa entre estos seguros.

No obstante, lo que llama poderosamente la atención de estas conclusiones es que se da por vez primera una definición de seguridad social y la Comisión se refiere a ésta para:

Significar la consecución de un ingreso destinado a reemplazar las entradas, cuando éstas dejan de percibirse, sea por desocupación, por enfermedad o por accidente; a prevenir el retiro por edad y la pérdida del sustento, causada por muerte de otras personas; y a (sic) hacer frente a gastos extraordinarios, como los relacionados con nacimientos, muerte, o casamiento. Originalmente “seguridad social” significa seguridad de ingresos hasta un mínimo, pero la previsión de ingresos debiera estar asociada con medidas destinadas a terminar, a la brevedad posible, con la interrupción de entradas.³⁸

Ahora bien, el Plan propuesto por Beveridge se basó en seis puntos principales:

³⁷ NOTA ACLARATORIA: *Plan Beveridge*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), México, 2008.

³⁸ SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo: *La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización*, UNAM, México, 2012, pág. 11.

- Tasa fija de beneficio de subsistencia.
- Tasa fija de contribución.
- Unificación de responsabilidad administrativa.
- Adecuación de beneficios en cantidad y en tiempo.
- Extensión o alcance del Seguro.
- Clasificación de las personas.

Cabe destacar que el punto toral del Plan propuesto es:

La cobertura universal de la población es uno de los objetivos fundamentales de la seguridad social. El plan Beveridge desarrollado en Inglaterra en los años de 1940 con el cual se pretendía superar las limitaciones de la baja cobertura y la exclusión de los ciudadanos no pertenecientes al mercado laboral formal por parte de seguros sociales Bismarkianos, marcó un nuevo hito de la seguridad social.³⁹

En la Ciudad de México, la Pensión Alimentaria es una pensión no contributiva universal, misma que es absoluta y completamente compatible con las pensiones contributivas que ofertan el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), principales instituciones de salud y seguridad social de los Estados Unidos Mexicanos.

La universalidad de esta pensión, radica también, en que pueden acceder a ella todas las personas adultas mayores de 68 años de edad residentes en la Ciudad de México. Asimismo, esta pensión no contributiva, permite complementar los ingresos de las pensiones contributivas.

Luego entonces, ¿cómo se materializarían en la práctica los seis puntos enunciados anteriormente? Beveridge mencionaba que el Plan comenzaría como:

Un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero; un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gane dinero como cuando no lo gane, y un plan general de cuidados médicos de todas clases para todo el mundo. Para Beveridge, la característica principal de su plan es un proyecto completo de seguros que abarca a todos los ciudadanos, y no solo a quienes trabajan para patrones. El plan no se aplica de la misma manera a todos, pero todos están asegurados con una pensión de vejez, gastos de entierro y cuidados médicos. Además de la desocupación y la incapacidad, el proyecto provee beneficios para hacer frente a otras necesidades, entre ellas, los gastos de entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones. Toda persona tendrá asegurados esos beneficios para ella y su familia, por medio de una contribución única semanal pagada mediante un timbre de seguros.⁴⁰

³⁹ Prestaciones no contributivas.

⁴⁰ SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo: *La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización*, UNAM, México, 2012, pág. 13.

El seguro de vejez en la Ciudad de México, se otorga a través de la Pensión Alimentaria, el cual está orientado, primeramente, para las personas adultas mayores de 68 años de edad que se encuentran en situación de alta y muy alta marginación social, es decir, se trata de expandir la protección social a un sector vulnerable de la población.

En segundo lugar, este seguro ampara a las personas adultas mayores de 68 años de edad que no cotizan o no cotizaron a algún sistema de seguridad social. Con esta acción, se refuerza la universalidad de esta prestación, ya que el seguro de vejez del Gobierno Capitalino es incluyente, así como equitativo.

Volviendo al modelo de protección social inglés, tenemos que:

Beveridge propuso un modelo integrado en un tríptico: un servicio nacional de salud para el conjunto de la población, la garantía de un ingreso para determinados sectores de la sociedad en función de ciertas eventualidades y un servicio de empleo en caso de desempleo.⁴¹

Finalmente, el modelo beveridgeano, sin duda, es un parteaguas en la historia de la seguridad social debido a su trascendencia:

La repercusión internacional y en diferentes legislaciones nacionales del sistema propuesto por Beveridge se debe a la introducción de aspectos novedosos que le daban nuevas características a la seguridad social y a la protección social:

1. Se otorga el principio de solidaridad, ciertas prestaciones se otorgan sin mediar una cotización.
2. El principio de universalidad se aplica para ciertas eventualidades, procurando así una protección social para el conjunto de la población.
3. El seguro social y la asistencia son utilizados simultáneamente y de manera coordinada.
4. Existe una sola entidad administrativa.
5. La existencia de un solo ente administrativo contribuye a la simplificación de la administración y a la disminución de costos en el manejo de la misma.⁴²

Estos modelos de seguridad social, constituyen los primeros esfuerzos para ofertar protección a los individuos: el primero (modelo bismarckiano) es mediante las cotizaciones al seguro de enfermedad, al seguro de accidentes de trabajo y al seguro de invalidez y vejez, mismos que se sufragan por el régimen contributivo; mientras que el segundo (modelo beveridgeano) se da a través de la universalización de una pensión de vejez, gastos de entierro y cuidados médicos, los cuales se financian a partir del régimen no contributivo.

⁴¹ Idem, pág. 14.

⁴² Idem, pág. 15.

En síntesis, en el siguiente cuadro, se muestran, *grosso modo*, las principales características de cada uno de estos modelos de protección social ya descritos:

MODELO DE BISMARCK	MODELO DE BEVERIDGE⁴³
1. La cobertura depende de la condición laboral del individuo.	1. Tendencia hacia la universalización.
2. Se caracteriza por un régimen de seguros múltiples.	2. Se basaba en la unificación de los riesgos, la protección deriva de la situación genérica de necesidad.
3. La financiación depende de las contribuciones del asegurado, del empleador y en ocasiones del Estado.	3. La financiación depende en su mayoría del presupuesto del Estado.
4. Hay una administración diferenciada de cada riesgo, e incluso de los colectivos asegurados.	4. Se busca una gestión administrativa unificada y pública.

2.2.3. Tipo de protección social para el adulto mayor y el trabajador temporal

Retomemos nuestra definición de protección social: amparo de prestaciones económicas, sociales y culturales a las que tienen derecho los individuos frente a un estado de contingencia, mismas que provienen tanto del ámbito contributivo (cotizaciones) como del no contributivo (impuestos). A partir de ella, daremos paso a enunciar el tipo de protección social que ampara al adulto mayor y al trabajador temporal.

Ahora bien, dentro de las prestaciones económicas que los sistemas de seguridad social ofertan encontramos la incapacidad temporal y permanente; maternidad; muerte y supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedad profesional; seguro de vejez y desempleo: estas dos últimas prestaciones, son del interés de nuestro objeto de estudio.

Las personas adultas mayores son objeto de protección social a través del seguro de vejez, mismo que es instrumentado por el régimen contributivo, así como por el régimen no contributivo, para ambos casos, el propósito de este seguro es proporcionar seguridad social.

Este seguro de vejez, les permite gozar de una cuantía económica frente a un estado de contingencia, ya sea por jubilación (ámbito contributivo) o por ampliación del espectro de la protección social (ámbito no contributivo). La pensión contributiva se financiará a partir de las cotizaciones que se hayan aportado a la institución de seguridad social a la que se estuvo afiliado, mientras que para la pensión no contributiva, su fuente de ingresos provendrá de los impuestos que recaude el Estado.

El seguro de vejez en el ámbito no contributivo, es una alternativa real de obtener ingresos económicos para aquellas personas adultas mayores que no cotizaron al

⁴³ Idem, pág. 15.

sistema de seguridad social o que por el deterioro de sus capacidades físicas se ven obligados a abandonar sus respectivos empleos. Así, por mínima que sea la cuantía que este seguro otorga, significa mucho para aquellos adultos mayores que no poseen otra fuente de ingresos.

Al hacer mención de la ampliación de la protección social, nos estamos refiriendo a que existen sectores de la población que no cuentan con prestaciones de seguridad social, razón por la cual, muchos gobiernos, instrumentan programas sociales que incentivan, en primer lugar, la inclusión social de grupos vulnerables (como las personas adultas mayores o los trabajadores temporales); en segundo, la equidad en términos de seguridad social, y en tercero; la justicia social como motor estabilizador de la sociedad en su conjunto.

De igual forma, ampliar la protección social significa apelar al modelo de protección inglés, es decir, buscar la universalización de la seguridad social, por lo que, la vía del ámbito no contributivo, la consideramos como la opción más indicada para amparar a un número considerable de ciudadanos que no pertenecen a ningún sistema de protección.

La universalización de la pensión no contributiva (seguro de vejez) incidirá en la estabilidad del sistema de seguridad social porque, por un lado, complementará las cuantías de las pensiones contributivas y, por el otro, otorgará ingresos económicos a aquellas personas adultas mayores que no los tienen.

En relación a la protección social de la que son objeto los trabajadores temporales, tenemos que el seguro de desempleo es el tipo de protección que actúa en caso de contingencia por la pérdida del empleo.

La contingencia en comento es la más extrema, ya que es la que cancela todas las prestaciones de seguridad social a las que tiene derecho el trabajador cotizante. Pero, ¿qué hay del trabajador temporal que no tiene este tipo de prestaciones?, ¿está destinado a quedarse fuera de la protección social?

La respuesta que ofrecemos para estas interrogantes es que el seguro de desempleo también debe considerarse en el rubro del régimen no contributivo, ya que al garantizarles una remuneración económica a estos trabajadores, se fomenta tanto la inclusión y la equidad social.

En un mundo laboral enfocado cada vez más al sector servicios, es más común que los trabajos sean temporales, razón por la cual los empleadores se ven renuentes a otorgar prestaciones de seguridad social. A esto hay que agregar que ante la falta de empleos fijos y bien remunerados, el sector informal de la economía se vuelve una opción para los trabajadores (independientemente de la categoría de que se trate).

Ante esta situación, resulta de suma importancia otorgar un seguro de desempleo desde el ámbito no contributivo, el cual cumpla con la función de otorgar ingresos a los trabajadores, aunque sea de forma temporal, frente al estado de contingencia de pérdida de empleo: el seguro de desempleo significa también la ampliación de la protección social para el colectivo de los trabajadores temporales.

La instrumentación de un seguro de desempleo desde el ámbito no contributivo, estará a cargo de la autoridad gubernamental (tanto nacional como local), ya que ésta a través de la recaudación de impuestos podrá contar con los recursos necesarios que le permitirán operar un programa social cuyo propósito principal será el brindar ingresos económicos a los trabajadores temporales ante la pérdida del empleo.

Luego entonces, el seguro de desempleo puede otorgarse tanto en el régimen contributivo como en el régimen no contributivo. Para el primer caso, se observa que las características de este seguro corresponden al modelo de protección alemán, es decir, la cotización del trabajador mediará de por medio para la obtención de esta prestación; mientras que en el segundo caso se aquilatan las modalidades del modelo de protección inglés, es decir, la universalización de las prestaciones de la seguridad social, en específico, la de desempleo para los trabajadores temporales.

Derivado de lo anterior, encontramos que en la Ciudad de México existen problemas de cobertura para la protección de las personas adultas mayores de 68 años de edad y para los trabajadores temporales que no cotizaron a las instituciones de seguridad social, y esto obedece, desde nuestro punto de vista, que en la mayoría de los casos ambos colectivos laboraron en el sector informal de la economía.

A esto hay que agregar que el envejecimiento de la población capitalina está en constante ascenso y que los trabajadores optan por empleos temporales (tanto en el sector informal como en el formal), en suma, se está frente a una situación que requiere emprender acciones para amparar a estos colectivos.

El incremento de las personas adultas mayores significa un asunto de política social de suma importancia, puesto que a ellos se les debe garantizar servicios de salud, alimentación y un seguro de vejez, las cuales les permitan hacer frente a sus necesidades básicas: las personas adultas mayores que cotizaron a las instituciones de seguridad social tiene resulta, de cierta manera, esta contingencia, pero las que nunca estuvieron afiliadas a las ya citadas, se encuentran en una situación que requiere atención por parte de la autoridad gubernamental.

Los trabajadores temporales son otro sector de la población que está expuesto a carecer de protección social dado la vulnerabilidad en las que se encuentran por la naturaleza de sus empleos, es decir, por la temporalidad del mismo. Ante tal contexto, el seguro de desempleo resulta ser una opción para que se provean de una cuantía económica que les permita concentrarse en la búsqueda de un nuevo empleo.

En tal virtud, en los siguientes capítulos se expondrá cómo el Gobierno de la Ciudad de México instrumenta la protección social para las personas adultas mayores de 68 años de edad y para los trabajadores temporales mediante la *Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México* y el *Seguro de Desempleo*, respectivamente.

CAPÍTULO 3

LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA PERSONAS MAYORES DE 68 AÑOS QUE RESIDEN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En el presente capítulo, se describirá el programa de protección social *Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México*, el cual instrumenta el Gobierno de la Ciudad de México para el colectivo de las personas mayores de 68 años.

Antes de comenzar con la descripción respectiva es conveniente señalar que:

El proceso de envejecimiento de la población de la Ciudad de México constituye uno de los más importantes retos de política pública que enfrentan gobierno y sociedad. En el Distrito Federal se vive un acelerado proceso de transición socio-demográfica hacia una composición de población en la cual las personas adultas mayores tendrán un peso, densidad y significación creciente. Actualmente las personas de 60 años y más, en promedio, constituyen casi el 8% de los habitantes de la ciudad, la proporción más alta de todo el país. Sin embargo, se tienen delegaciones como Benito Juárez con un porcentaje cercano al 14%, esto es, arriba del promedio que se espera para el país en el año 2025.

Esta transición socio-demográfica es irreversible. La política social del Gobierno del Distrito Federal diseñada desde 1997 se propuso iniciar el impulso de la otra transición: la de las instituciones (...) Esta transición política, jurídica y cultural, parte del reconocimiento de que las personas adultas mayores, como grupo prioritario, constituyen una población en condiciones de inequidad, asimetría y exclusión; de un sector social que demanda el reconocimiento de su especificidad y, al mismo tiempo, su derecho a contar con oportunidades, a participar, a ejercer su ciudadanía.⁴⁴

Atender a este sector de la población significa generar inclusión social, misma que es incentivada desde el ámbito gubernamental para respetar el trato digno a las personas adultas mayores, así como el reconocimiento de sus derechos humanos como ciudadanos objetos de derechos sociales.

Asimismo, el cambio demográfico de la Ciudad de México implica generar programas sociales que protejan a las personas adultas mayores que no cuentan con sistemas de seguridad social, es decir, se deben buscar mecanismos mediante los cuales se amplíe el espectro de protección social.

Derivado de lo anterior, resulta de suma importancia atender a esta población debido a que:

El proceso de envejecimiento tiene implicaciones en las estructuras económicas, sociales y de salud, las cuales deben hacer frente a un grupo de población cada

⁴⁴ CARO LÓPEZ, Elizabeth: “Nuevas políticas para adultos mayores: el caso del Distrito Federal – de la asistencia a la participación social - ”, *Revista de Administración Pública*, Volumen XLIII, Número Especial, 2008, pág. 75.

vez mayor y con necesidades particulares. Estas necesidades han sido satisfechas a través de muy diversas formas, en donde los programas públicos, los servicios voluntarios, las redes familiares, las iniciativas del sector privado y de los propios recursos de los individuos han sido elementos fundamentales para encarar el problema.⁴⁵

Con ello, el envejecimiento debe ser atendido a dos ámbitos, a saber: por un lado, en el ámbito gubernamental y, por el otro, en el ámbito familiar. Para el primer rubro, la implementación de una política social coadyuvará a la atención profesional (servicios médicos) de las personas adultas mayores; mientras que para el segundo, el apoyo familiar será el soporte inicial con que cuenten los antes mencionados, ya que los familiares se convierten en los primeros cuidadores informales de los adultos mayores.

Ahora bien, el cambio de la integración de la estructura familiar trae consigo que los principales afectados sean las personas adultas mayores, debido a que la incorporación de la mujer al mundo laboral ha generado que los cuidadores informales no provean la atención necesaria de la que los adultos mayores requieren.

La incorporación de la mujer al mundo laboral significa un logro, pero es muestra de que el deterioro de los salarios ha obligado a que ellas también deban proveer los recursos necesarios para el sustento de sus familias (independientemente de su desarrollo profesional).

A esto hay que agregar que la falta de ingresos en las personas adultas mayores sea un factor de dependencia para ellos, razón que los obliga a estar a expensas de lo que sus familias les quieran compartir. En el peor de los casos, aquellos adultos mayores que no cuenten con familiares tienen otra situación: optar por la protección de amistades o solicitar auxilio de la autoridad gubernamental.

Ante tal problemática, el Gobierno de la Ciudad de México decidió emprender un programa de protección social para este grupo de población debido a que:

La consideración de los adultos mayores como un grupo prioritario de la política social del Gobierno del Distrito Federal se estructuró principalmente a partir de que como grupo social viven condiciones de inequidad y desventaja y que aumentan año con año su tasa de crecimiento, sus necesidades y demandas. Es un sector de la población cada vez más significativo, pero que en términos generales está expuesto a situaciones de inequidad, asimetría y exclusión social, lo cual se traduce en que su mayor esperanza de vida no se acompaña de una mejor calidad de vida, sino muchas veces, y particularmente para las mujeres, de lo contrario.⁴⁶

3.3.1. Antecedentes de la pensión alimentaria

Los antecedentes de este programa de protección social los encontramos en 2001 de conformidad con lo siguiente:

⁴⁵ Idem, pág. 77.

⁴⁶ Idem.

El Gobierno de la Ciudad de México inició en el año de 2001 la operación del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. En marzo de 2001 se benefició a 150 mil personas por la necesidad de garantizar un ingreso mínimo a las personas adultas mayores residentes en la Ciudad de México, tanto para que aquellos y aquellas que no tienen ingresos puedan acceder a una pensión no contributiva, como para quienes han sufrido un deterioro en sus ingresos al no incrementarse sus pensiones contributivas en la misma proporción que los salarios mínimos; asimismo el programa buscó garantizar el ingreso de las mujeres quienes han sido víctimas de segregación ocupacional, inequidad salarial y exclusión de los sistemas de pensiones, representando para muchas su primer ingreso económico, debido a que en algunos casos solamente recibían alguna pensión por su condición de viudez, recurso que comúnmente es inferior a la de los hombres.

En noviembre de 2003, se aprobó la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, publicándose sus modificaciones en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de octubre de 2008, entrando en vigor el 1° de septiembre de 2009, con lo que se extendió el derecho a las personas adultas mayores desde los 68 años de edad.

El Gobierno del Ciudad de México creó el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el año de 2007 como la instancia encargada de brindar una atención integral y ofrecer una mejor calidad de vida a las personas adultas mayores residentes de la Ciudad de México. En junio del año 2013, el Jefe de Gobierno del Ciudad de México, emitió un decreto que derogó, reformó y adicionó diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, por medio del que se creó la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en la Ciudad de México (DGIAAM), como parte integrante de la Secretaría de Desarrollo Social.

La pensión alimentaria encuentra sustento en los principios de universalidad, territorialidad, exigibilidad, transparencia, sustentado en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal vigente, en el Eje 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas adultas mayores de 68 años.⁴⁷

Con la puesta en marcha de este programa de protección social para las personas mayores de 68 años tenemos que:

A finales del años 2006 en la Ciudad de México 410 mil personas de setenta años y más, independientemente de su sexo, condición socio-económica, pertenencia étnica, régimen de seguridad social, religión, filiación política o nacionalidad, tienen garantizada por ley una transferencia mensual no

⁴⁷ GACETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México*: “Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, Residentes en la Ciudad de México”, Décima Novena Época, No. 255, Tomo I, 2017, pág. 151.

condicionada y vitalicia de alrededor de 65 dólares mensuales (...) y que ha colocado en la agenda pública al reconocimiento de derechos sociales, al universalismo de las políticas sociales y a la exigibilidad de los derechos como componentes estructurales de la nueva discusión sobre la cuestión social en el país.⁴⁸

Este programa tiene un sustento de política social, entendida ésta como la ampliación de la protección social para grupos vulnerables como los son las personas adultas mayores de 68 años de edad. Además, la política social busca reducir los niveles de pobreza y marginación.

La política social para el caso de las personas adultas mayores de 68 años de edad consiste en garantizarles su inclusión social, la cual les permita contar con recursos económicos suficientes para durante su vejez.

De igual forma, la política social es una opción que los gobiernos implementan para otorgar protección a los ciudadanos que no pertenecen a ningún sistema de seguridad social.

En consecuencia:

La concepción que define el Gobierno de la Ciudad de México, cuyo sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, es el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales. Una concepción que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a ésta con la política económica. Por ello mismo establece como valor fundamental de su política el logro de la igualdad de derechos.

Al mismo tiempo que postula el carácter central de la igualdad reconoce a la diversidad y heterogeneidad social como un hecho fundamental de las sociedades contemporáneas. Por esto articula el ejercicio de derechos sociales (de matriz igualitaria) con la promoción de la equidad social. Así, la promoción de la equidad es indisociable de la búsqueda de la igualdad social: no son procesos sustituibles, sino complementarios. La equidad, por ende, no es supletoria de la igualdad.

La articulación de equidad e igualdad apunta a una política pública que busca el logro de la igualdad compleja como garantía de la universalidad y, al mismo tiempo, de reconocimiento de la particularidad. Esto es, igualdad en la diferencia y diversidad con derechos.

⁴⁸ YANES, Pablo: “La pensión ciudadana universal en la Ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica”, en *Seminario Iberoamericano Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*, Montevideo, 2008, pág. 283.

Concibe la participación ciudadana como elemento constitutivo de la política social en una lógica de rendición cotidiana de cuentas de la autoridad y de creciente participación de la ciudadanía en una perspectiva de exigibilidad de derechos y de involucramiento en el proceso de construcción de decisiones en materia de políticas, planes y programas.⁴⁹

Finalmente, es importante mencionar que el origen de este programa: “en un principio estuvo focalizado territorialmente a la población adulta mayor en zonas de alta y muy alta marginación, y posteriormente se universalizó”.⁵⁰

3.3.2. Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal

La normativa en comento, fue expedida en noviembre de 2003, la cual sólo amparaba a los personas mayores de 70 años, y ésta tuvo una modificación en octubre de 2008 con la finalidad de ampliar su margen de acción, con el propósito de brindar protección social a las personas mayores, residentes en la Ciudad de México, a partir de los 68 años de edad.

Entre sus articulados más importantes, destacan los siguientes:

Artículo 1.- Los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad de una *Unidad de Cuenta*⁵¹ de la Ciudad de México vigente.

Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal.

Artículo 3.-La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.

Artículo 4.- La forma como se hará valer la pensión alimentaria, será a través de una tarjeta electrónica, que será expedida por el Gobierno del Distrito Federal, y la cual podrá ser utilizada en los principales centros comerciales autorizados y/o en los mercados públicos del Distrito Federal.

⁴⁹ Idem, pág. 285.

⁵⁰ RUBIO, Gloria y GARFIAS, Francisco: *Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores de México*, División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2010, pág. 22.

⁵¹ NOTA: La Unidad de Cuenta es el valor expresado en pesos que se utiliza en sustitución del salario mínimo, de manera individual o por múltiplos de ésta, para determinar sanciones y multas administrativas, conceptos de pago y montos de referencia, previstos en las normas locales vigentes de la Ciudad de México. El valor de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México será el que se determine en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México del ejercicio fiscal vigente. Para 2017 el valor de la unidad de cuenta es de \$75.49 pesos mexicanos (3.38 euros).

La verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley, se fijarán en el reglamento correspondiente.

Artículo 5.-Los servidores públicos, responsables de la ejecución de esta Ley, que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables.⁵²

Con esta normatividad, el legislador garantiza que:

La Pensión Universal Ciudadana parte de la necesidad de construir una efectiva red de seguridad y protección social que tenga carácter universal. Parte de reconocer que los derechos sociales son para la sociedad y no para quien la autoridad decide que los necesita o no. Además se ha complementado con otra ley, la que establece el derecho a los servicios médicos y los medicamentos gratuitos para toda la población, independientemente de su edad, que carece de seguridad social formal. Todo ello en la dirección de lograr la universalidad en materia de salud y protección social.

Por ello la Pensión Ciudadana está diseñada en la lógica del reconocimiento y la solidaridad social. Por ello es universal y parte de asumir lo que todas las personas mayores a través de diferentes formas del trabajo social, no sólo del trabajo asalariado, dieron y otorgan diariamente para la construcción y funcionamiento de la ciudad, sus comunidades y sus familias.⁵³

3.3.3. Operatividad del programa

La operatividad del programa de protección social *Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México*, es de conformidad con lo siguiente:

La Instrumentación del Programa se encuentra a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (DGIAAM) en la Ciudad de México.

El acceso al Programa queda supeditado al cumplimiento de los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación.

Las áreas que operan el Programa son la Dirección de Operación Territorial y la Dirección de Pensión Alimentaria quienes ejecutan las siguientes actividades:

⁵² GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Órgano del Gobierno del Distrito Federal*: “Decreto por el que se Reforma la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal”, Décima Séptima Época, No. 447, 2008, pág. 7.

⁵³ YANES, Pablo: “La pensión ciudadana universal en la Ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica”, en *Seminario Iberoamericano Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*, Montevideo, 2008, pág. 290.

Corresponde a la Dirección de Operación Territorial:

- a) Planear y organizar las visitas domiciliarias relacionadas con la Pensión Alimentaria y las acciones de los servicios de la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, para lograr el cumplimiento de las metas propuestas.
- b) Organizar y coordinar los eventos de entrega masiva de las tarjetas de la Pensión Alimentaria, para favorecer el oportuno y adecuado cumplimiento del Derecho de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores.
- c) Coordinar al personal quienes realizan visitas de seguimiento y atención integral al derechohabiente, sin previo aviso, en el domicilio que éste haya referido como su residencia permanente en la Ciudad de México, de acuerdo a lo que establece el Reglamento de la Ley. Las Profesionales de Servicios a Adultos Mayores (PSAM) realizarán visitas de seguimiento que serán por lo menos una vez al año a cada derechohabiente.

Corresponde a la Dirección de la Pensión Alimentaria:

- a) Distribuir al personal a cargo de la Dirección de Operación Territorial que opera en las Delegaciones, las tarjetas plásticas de la Pensión para su entrega a las y los Derechohabientes, así como un control de entrega de las mismas, mediante la firma de una carta de entrega-recepción de tarjetas.
- b) Entregar a la Subdirección de Control y Seguimiento los informes correspondientes de entrega de tarjetas plásticas a los Derechohabientes.
- c) Entregar a la Jefatura de Unidad Departamental de Control de Tarjetas de la Pensión Alimentaria, las Cartas Compromiso suscritas con los Derechohabientes de la Delegación a su cargo.

La tarjeta electrónica es el medio a través del cual la persona adulta mayor dispone del monto económico de la pensión alimentaria, y es utilizada como medio de pago en los establecimientos afiliados en la Ciudad de México. Su uso es intransferible.

El monto de la pensión alimentaria puede acumularse, de acuerdo con lo que disponga la persona derechohabiente; es decir, no es necesario que lo gaste en un solo acto o en un tiempo determinado. La acumulación del monto de la pensión no genera ningún tipo de interés.⁵⁴

La inscripción al programa Pensión Alimentaria se realiza en los 84 módulos que la DGIAAM tiene distribuidos en la Ciudad de México. En éstos, el solicitante presenta la documentación respectiva para un pre-registro y se le asigna un número de folio, la DGIAAM da seguimiento a las solicitudes mediante visitas domiciliarias al candidato solicitante y una vez que se comprueba la existencia física de éste, se le inscribe al padrón de derechohabientes y, hasta ese momento, recibirá el monto de la pensión

⁵⁴ GACETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México*: “Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, Residentes en la Ciudad de México”, Décima Novena Época, No. 255, Tomo I, 2017, pág. 159.

correspondiente a través de la tarjeta electrónica establecida, sin que dicha pensión se pague de manera retroactiva a la fecha en que la solicitó.

De igual forma, la DGIAM, realiza visitas domiciliarias (a través de la Dirección de Operación Territorial) a las personas adultas mayores de 68 años con la finalidad de supervisar que el derechohabiente se encuentre con vida para evitar que la pensión sea disfrutada por personas ajenas a los beneficiarios que el programa exige, dar seguimiento y atención integral y fomentar un envejecimiento activo con perspectiva de género. Cabe mencionar que estas visitas se realizan, por lo menos, una vez al año sin previo aviso en el domicilio que el derechohabiente haya notificado como su residencia permanente en la Ciudad de México.

3.3.4. Objetivos del programa

Los objetivos del programa son en dos niveles, es decir, éstos buscan, por un lado, crear una certeza jurídica que garantice a las personas adultas mayores de 68 años el derecho a solicitar y recibir los apoyos del ya referido y, por el otro, dar seguimiento a la implementación del mismo. Por lo tanto, los objetivos son como a continuación se indican:

Objetivo General

De acuerdo a la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el Distrito Federal y su Reglamento, garantizando el derecho a la alimentación previsto en el artículo 1º de la Ley antes citada, que prevé el derecho de los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en la Ciudad de México a recibir una pensión diaria no menor a la mitad de una Unidad de Medida y Actualización vigente, el objetivo del programa es:

Contribuir a la consecución de la seguridad alimentaria de las personas adultas mayores de 68 años, residentes en la Ciudad de México, a través del otorgamiento, durante el año 2017, de una pensión no contributiva que promueva de manera integral un envejecimiento activo y saludable, respetando los derechos humanos de manera progresiva.

Objetivos Específicos

- Otorgar la Pensión Alimentaria a toda persona adulta mayor de 68 años, que resida permanentemente en la Ciudad de México, con antigüedad mínima de tres años y que lo soliciten;
- Atender las solicitudes presentadas en los diferentes módulos de atención de la DGIAM y demás instancias y medios institucionales, relativos al ejercicio del derecho a la Pensión Alimentaria;
- Realizar visitas domiciliarias a los solicitantes que cumplan con los requisitos para su ingreso al programa, a los derechohabientes para mantener un vínculo, y brindarles una atención integral; con independencia de género y condiciones;
- Entregar la tarjeta electrónica de Pensión Alimentaria en los plazos señalados en el Reglamento de la Ley;

- Mantener actualizado el padrón de derechohabientes de la Pensión Alimentaria;
- Contribuir al derecho a la salud y alimentación de las personas adultas mayores de 68 años derechohabientes del Programa;
- Fomentar un envejecimiento activo y con perspectiva de género, saludable que permitan la autonomía e independencia de las personas adultas mayores promoviendo sus derechos establecidos en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal:

- De la integridad y dignidad;
- De la certeza jurídica y familia;
- De la educación, recreación, información y participación;
- Del trabajo;
- De la asistencia social;
- Del acceso a los servicios.⁵⁵

3.3.5. Población objetivo

La población objetivo de este programa social son las personas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México.

De igual forma, con este programa:

El Gobierno de la Ciudad de México busca asegurar los derechos de las personas adultas mayores como derechos progresivos y a través del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años se pretende contribuir a la consecución de la seguridad alimentaria y a una menor malnutrición de las personas adultas mayores.⁵⁶

Asimismo, es importante mencionar que:

De las diversas evaluaciones que se han realizado de la pensión ciudadana resalta la importancia que ha tenido en la mejora de la alimentación de las personas mayores, el acceso a bienes antes inalcanzables y a un mejor cuidado de la salud. Sin embargo, tan importantes como estos indicadores son los derivados del cambio en la dinámica social.

Esto es: muy probablemente el impacto más duradero y profundo de la pensión ciudadana lo sea la mayor autonomía de las personas mayores en la ciudad, el mayor respeto en el ámbito familiar, su mayor visibilidad en el espacio público, la mejora en su autopercepción y el respeto social y el proceso de dignificación que por múltiples formas se manifiesta en la vida cotidiana del Distrito Federal. Porque una política social anclada en una perspectiva de derechos persigue dos

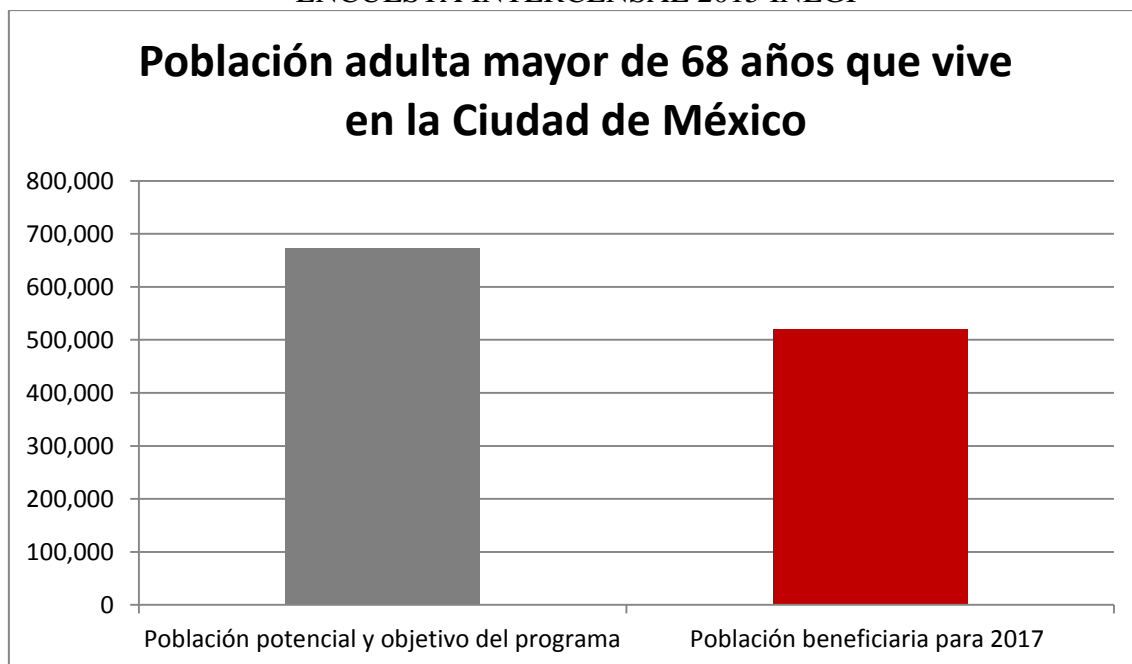
⁵⁵ Idem, págs. 154-155.

⁵⁶ Idem, pág. 154.

propósitos fundamentales: abatir la desigualdad en la sociedad y ampliar la autonomía y libertades de la ciudadanía.⁵⁷

En el siguiente gráfico se observa la población potencial que el programa Pensión Alimentaria tiene proyectado cubrir durante el 2017:

PENSIÓN ALIMENTARIA PARA PERSONAS MAYORES
DE 68 AÑOS QUE RESIDEN EN LA CIUDAD DE MÉXICO:
ENCUESTA INTERCENSAL 2015 INEGI



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

Del anterior gráfico se observa que la población de personas adultas mayores residentes en la Ciudad de México era de 673,107 individuos, de los cuales se busca amparar a lo largo del presente año a 520,002 ciudadanos, es decir, al 77.25% de personas adultas mayores.

3.3.6. Requisitos de elegibilidad

La población objetivo debe cumplir con los siguientes:

Requisitos de acceso

- 1) Tener 68 años o más de edad al momento de solicitar su ingreso al Programa de la Pensión Alimentaria.

⁵⁷ YANES, Pablo: “La pensión ciudadana universal en la Ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica”, en *Seminario Iberoamericano Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*, Montevideo, 2008, pág. 292.

- 2) Radicar permanentemente en la Ciudad de México, con una antigüedad mínima de tres años de residencia al presentar la solicitud de la pensión, lo que deberá acreditar a través de cualquiera de los medios reconocidos por la Ley y el Reglamento.

Documentación que debe presentarse:

- a) Comprobante de edad, cualquiera de los siguientes documentos:

- Acta de nacimiento; pasaporte; en caso de los hombres cartilla nacional del servicio militar. *Cuando el solicitante sea de origen extranjero, podrá presentar acta de naturalización, pasaporte, formato FM2 (Tarjeta de residente permanente) o bien FM3 (Tarjeta de residente temporal).*⁵⁸

- b) Clave Única de Registro de Población (CURP), que deberá coincidir con los datos del acta de nacimiento o el documento con el acredite su edad.

- c) Comprobante de residencia, cualquiera de los siguientes documentos:

- Credencial de elector vigente emitida en la Ciudad de México con por lo menos con 3 años de antigüedad al momento de solicitar la Pensión Alimentaria, comprobante de residencia permanente emitido por la Delegación Política que señale los años de residencia en la Ciudad de México.

- d) Identificación oficial:

Cualquiera de las siguientes: Credencial expedida por el Instituto Nacional Electoral (antes IFE); Pasaporte; Cartilla Nacional del Servicio Militar o Cédula Profesional.

- e) Comprobante de domicilio en la Ciudad de México.

Dicho comprobante debe ser reciente, es decir, no debe haber sido emitido con más de tres meses anteriores al de fecha la entrega de sus documentos, puede ser cualquiera de los siguientes: Recibos de agua; luz; teléfono fijo (no celular); boleta predial; o en su defecto carta de residencia expedida por la Delegación en que vive la o el solicitante, También la credencial de elector vigente sin importar la fecha de emisión.

- f) Dos fotografías tamaño infantil, recientes a la fecha de entrega de documentos.

La documentación será entregada en fotocopias a la persona encargada de realizar la visita domiciliaria a la persona adulta mayor, tal como se señala en el apartado Procedimiento de Acceso. Se requiere mostrar originales para cotejo.

⁵⁸ Las cursivas son nuestras.

En aquellos casos en que la avanzada edad y/o condición socioeconómica, internación en albergues, nosocomios, reclusorios o sean integrantes de las poblaciones callejeras, y se justifique plenamente la carencia de la documentación por parte de la persona adulta mayor, ésta o su representante voluntario manifestará bajo protesta de decir verdad que reúne los requisitos referidos y el personal de la DGIAAM levantará una carta testimonial firmada por la persona adulta mayor o su representante voluntario y dos testigos que no sean sus familiares, de conformidad con los artículos 13 y 14 del Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años y más residentes en el Distrito Federal.

En caso de incurrir en falsa declaración, los testigos y la persona mayor se harán acreedores a las sanciones que marca la legislación vigente.⁵⁹

De lo anterior, cabe destacar que:

La pensión ciudadana en el Distrito Federal demuestra que la ciudad es creadora también de ciudadanía, de una nueva ciudadanía urbana. Tan es así que el derecho a la pensión no está restringido tampoco a contar con la nacionalidad mexicana, sino a la residencia en la ciudad.⁶⁰

Con los requisitos de elegibilidad se observa que:

... nunca ha habido un indicio de corrupción en relación con la administración de la pensión. La experiencia de la Ciudad de México sugiere que las reglas claras y las pruebas simples hacen que sea difícil para los burócratas exigir pagos para "acelerar" las solicitudes.⁶¹

3.3.7. Dependencia encargada de implementar el programa

La dependencia que opera el programa que nos ocupa es la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, a través de la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (DGIAAM), por medio de las Direcciones de la Pensión Alimentaria y la de Operación Territorial.

La DGIAAM tiene por objetivo:

⁵⁹ GACETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México*: "Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, Residentes en la Ciudad de México", Décima Novena Época, No. 255, Tomo I, 2017, págs. 156-157.

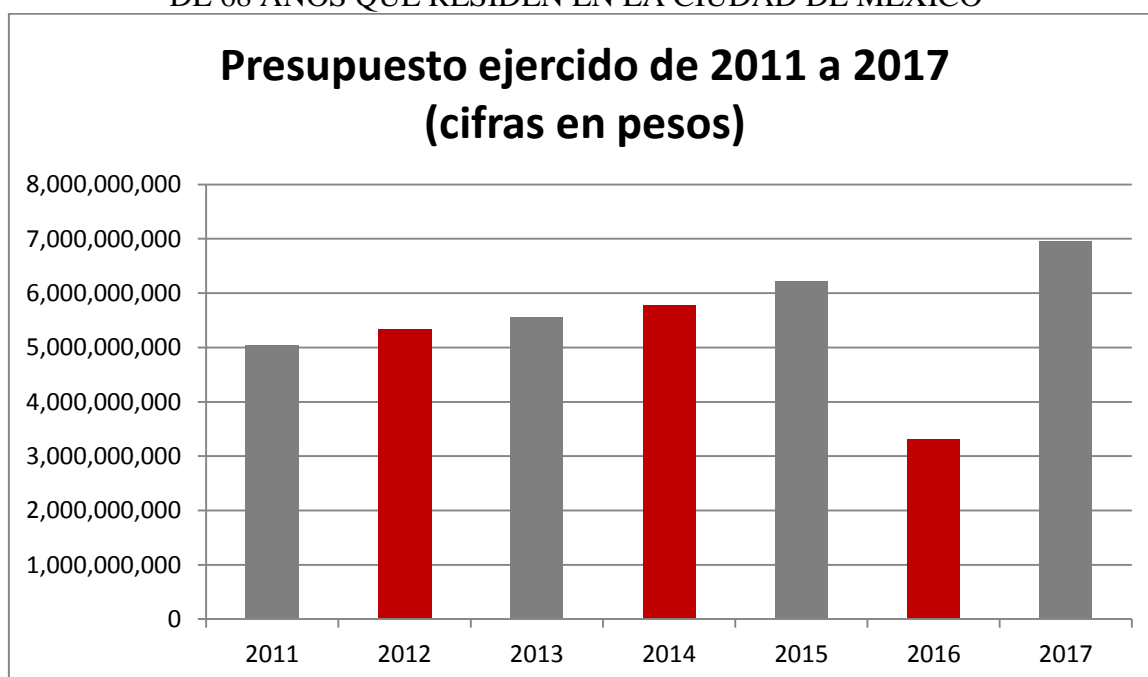
⁶⁰ YANES, Pablo: "La pensión ciudadana universal en la Ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica", en *Seminario Iberoamericano Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*, Montevideo, 2008, pág. 290.

⁶¹ WILLMORE L.: "Towards universal pension coverage in Mexico", en *Informes sobre la protección social en la vejez*, 2014, pág. 3. Obtenido de <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/pension-watch-briefing-series/>

Garantizar el cumplimiento de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años residentes en el Distrito Federal promoviendo políticas públicas, implementando programas de atención integral, impulsando el ejercicio pleno de sus derechos, y fomentando una cultura del envejecimiento activo.⁶²

Para la instrumentación de este programa de protección social, la DGIAM ha ejercido el siguiente presupuesto:

PENSIÓN ALIMENTARIA PARA PERSONAS MAYORES
DE 68 AÑOS QUE RESIDEN EN LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

Derivado de lo anterior, es de llamar poderosamente la atención que el presupuesto con que se financia el programa en comento se obtiene de:

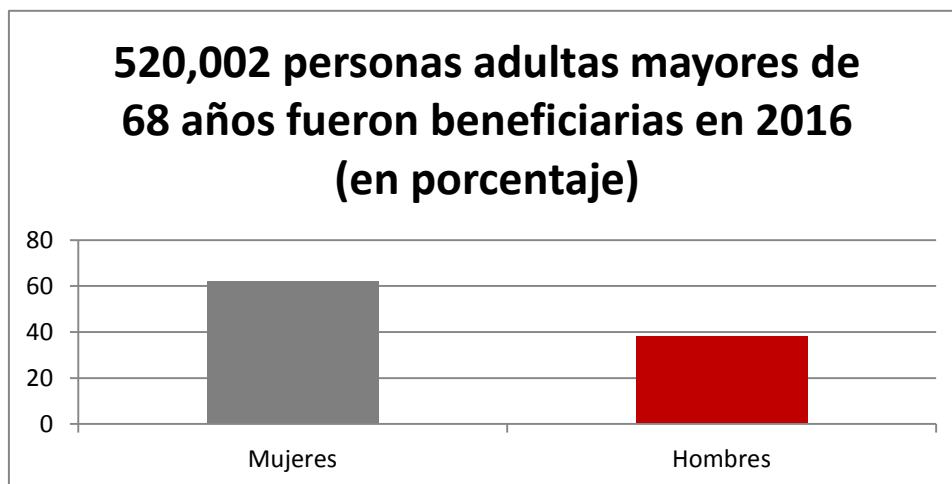
... una opción adicional para financiar transferencias monetarias como son pensiones no contributivas es transferir el gasto de otras áreas estatales. Se trata definitivamente de una opción importante cuando esto se basa en reducir ineficiencias o la asignación inequitativa de recursos estatales. Por ejemplo, en la Ciudad de México, la pensión social fue financiada con la reducción de gastos de viaje y salarios de altos funcionarios, sin incrementos de impuestos ni de endeudamiento.⁶³

⁶² INSTITUTO PARA LA ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES: <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/acerca-del-iaam/quienes-somos> Última consulta, 23 de septiembre de 2017.

⁶³ PENSION WATCH: "Financiamiento de pensiones no contributivas en países de bajos y medianos ingresos", en *Informes sobre la protección social en la vejez*, 2013, págs. 10-11. Obtenido de file:///C:/Users/Admon/Downloads/PensionWactch4_FinanciamientoNoContributivaSpanish.pdf

Asimismo, en la siguiente gráfica se muestran los resultados, por género, de la población que resultó beneficiaria del programa Pensión Alimentaria durante el año 2016:

PENSIÓN ALIMENTARIA PARA PERSONAS MAYORES DE 68 AÑOS QUE RESIDEN EN LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

Es de tomar en consideración que durante 2016, el 62% de los beneficiarios resultaron ser mujeres, situación que hace que el programa sea equitativo e incluyente y potencia el empoderamiento de las mujeres adultas mayores de 68 años de edad.

3.3.8. Cobertura y tipo de apoyos

La cobertura se da específicamente en el espacio geográfico de la Ciudad de México.

Los tipos de apoyos que reciben las personas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México son:

La pensión alimentaria consiste en una transferencia monetaria que conforme al artículo 1º de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria de las Personas Adultas Mayores de Sesenta y Ocho Años residentes en el Distrito Federal, en relación con el Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, es de media Unidad de Medida y Actualización diaria (UMA, publicada el 10 de enero de 2017), por lo que el monto de la transferencia para el ejercicio de 2017 es de \$1,132.35 (mil ciento treinta y dos pesos 35/100 M.N.).

El Programa Pensión Alimentaria para personas adultas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México, mediante dicha transferencia, busca incidir directamente en su poder adquisitivo de alimentos y medicinas, tomando en cuenta su situación de vulnerabilidad, este objetivo se logra a través del vínculo que el Programa logra establecer con los derechohabientes en las visitas

domiciliarias de seguimiento, así como el contacto directo que se brinda en los módulos de atención y en la línea telefónica asignada especialmente para ello.

Los derechohabientes tienen acceso a actividades institucionales como Mañanas de película, Centros Integrales de Desarrollo de las Personas Adultas Mayores (CIDAM), Turismo Social y Sistema de Alerta Social, entre otros.

Es así como a través del Programa Pensión Alimentaria, las acciones emprendidas por la DGIAM están encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, contribuir a la seguridad alimentaria y atender necesidades específicas como salud, recreación e integración social y promover la inclusión social mediante convenios con otras dependencias del Gobierno de la Ciudad de México orientados a su bienestar.⁶⁴

De igual forma, la Pensión Alimentaria proporciona, también, actividades de recreación, turismo social, integración e inclusión social y asistencia médica, la cual se facilita mediante la complementariedad del programa médico en tu casa. Estas acciones son la muestra de lo transversal que es la política social del Gobierno de la Ciudad de México, ya que en ésta convergen los siguientes programas: atención médica y medicamentos gratuitos, plan integral de atención para las personas adultas mayores con enfoque de derechos humanos, visitas médicas domiciliarias, atención integral gerontológica, entre otros.

A manera de síntesis, en el siguiente cuadro se aprecian, *grosso modo*, los apoyos que brinda este programa de protección social:

PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTARIA
Ingreso mensual de \$1,132.35 pesos (52 euros)
Medicamentos y asistencia médica
Turismo social
Recreación: cineclub

Asimismo, para garantizar el derecho de universalidad de este programa social:

Se puede solicitar la Pensión Alimentaria aunque el adulto mayor cuente con otra pensión, por ejemplo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ya que ésta es universal, sólo basta cumplir con los requisitos de edad y residencia para solicitarla y gozar del beneficio económico de la misma.

No importa la condición social y/o económica del adulto mayor o si goza o no de otra pensión, la Pensión Alimentaria es un DERECHO en la Ciudad de México.⁶⁵

⁶⁴ GACETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México*: “Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, Residentes en la Ciudad de México”, Décima Novena Época, No. 255, Tomo I, 2017, págs. 155.

⁶⁵ INSTITUTO PARA LA ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES:

El Gobierno de la Ciudad de México, al implementar este programa social, incentiva la construcción de un piso básico de protección social, puesto que:

La falta de ingresos seguros en la vejez es uno de los mayores problemas a los cuales se enfrentan las personas en países en vías de desarrollo. Pocas personas que sufren de pobreza pueden darse el lujo de ahorrar para la vejez, y el apoyo familiar para las personas adultas mayores está disminuyendo. En todo el mundo la mayoría de las personas mayores carece de ingresos seguros; de cada cinco personas de más de 60 años menos de una recibe una pensión. La mejor forma de enfrentar este problema es que los gobiernos proporcionen pensiones no contributivas (“sociales”), como lo han hecho más de 80 gobiernos alrededor del mundo, incluyendo los de Nepal, Bolivia, Sudáfrica y Brasil.

Las pensiones no contributivas universales tienen una serie de beneficios como base de cualquier sistema de pensiones. Son la forma más efectiva de alcanzar a hombres y mujeres mayores pobres, son relativamente sencillas en su implementación y evitan muchos de los desafíos relacionados con programas focalizados. Las pensiones universales existentes han contribuido no solamente a la seguridad de los ingresos de personas mayores, sino también al bienestar de sus familias y comunidades, y particularmente al de los nietos que viven en el hogar. En este sentido han demostrado ser un paso efectivo hacia la constitución de un “piso” mínimo de protección social a lo largo del curso de vida.⁶⁶

El apoyo económico que brinda la Pensión Alimentaria (a la Dirección de la Pensión Alimentaria le corresponde instrumentar esta acción) se hace a través de una transferencia monetaria mensual de \$1,132.35 -mil ciento treinta y dos pesos 35/100 M.N., la cual se deposita en una tarjeta plástica que es utilizada por los derechohabientes en los establecimientos comerciales que tienen convenio con el Gobierno de la Ciudad de México. Esta transferencia busca incidir, de manera directa, en el poder adquisitivo de las personas adultas mayores de 68 años para la compra, principalmente, de alimentos y medicinas, además, el monto de la pensión puede acumularse, por lo que no es necesario que el derechohabiente lo ejerza en un solo acto o en un tiempo determinado.

3.3.9. Evaluación del programa

La Pensión Alimentaria posee mecanismos de evaluación y estos son a dos niveles, externo e interno, con los cuales se busca optimizar que las prestaciones económicas de este programa lleguen cada vez más a un número más amplio de personas adultas mayores de 68 de años de edad, así como encontrar áreas de oportunidad que permitan corregir debilidades (como la lista de espera para ser incorporado al padrón de beneficiarios) en la instrumentación de este programa de protección social.

<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/soy-persona-mayor/preguntas-frecuentes>
consulta, 23 de septiembre de 2017.

Última

⁶⁶ PENSION WATCH: “El precio de la seguridad de ingresos en la vejez: El costo una pensión universal en 50 países de ingresos bajos y medios”, en *Informes sobre la protección social en la vejez*, 2011, pág. 1. Obtenido de <file:///C:/Users/Admon/Downloads/PensionWatchel-precio-de-la-seguridad-de-ingresos-en-la-vejez.pdf>

A nivel externo, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALUA CDMX) es la entidad encargada de implementar la valoración respectiva. No obstante, esta actividad la realiza sí y sólo sí el caso se encuentra considerado en su Programa Anual de Evaluaciones Externas, como lo establece el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

A nivel interno, la evaluación se realiza en cumplimiento a lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y en apego a los Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales, que emita el EVALUA CDMX, cuyos resultados son publicados y entregados a las instancias establecidas, en un plazo no mayor a seis meses después de finalizado el ejercicio fiscal.

3.3.10. Análisis del Programa

Con base al marco teórico de los modelos de protección social alemán e inglés, procederemos a explicar a cuál pertenece el programa social que instrumenta el Gobierno de la Ciudad de México para las personas adultas mayores de 68 años.

El modelo beveridgeano (modelo de protección inglés) parte del principio de que la protección social tiende hacia la universalización y que el financiamiento de ésta es mediante el presupuesto del Estado, es decir, vía impuestos.

En ese sentido, la Pensión Alimentaria es un programa universal en la Ciudad de México que se otorga al sector de la población de personas adultas mayores de 68 años de edad que residan en el espacio geográfico ya citado, sin importar su condición económica o que reciban una pensión contributiva tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Cabe destacar que los pensionados del IMSS son los trabajadores que cotizaron para el sector privado y que los jubilados del ISSSTE lo hicieron para el sector público.

Es de mencionar que la Pensión Alimentaria es una pensión no contributiva universal que se financia con el Presupuesto de Egresos del Gobierno de la Ciudad de México a través de las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, Residentes en la Ciudad de México.

La Pensión Alimentaria cumple con los requisitos de universalidad y de gestión financiera a cargo del Estado, principios básicos del modelo de protección social inglés.

Llama poderosamente la atención que en caso de que las solicitudes sean mayores a los recursos disponibles, la prioridad para la inclusión de las personas adultas mayores de 68 años en el programa, será de conformidad al orden de prelación y/o población de zonas de alta y muy alta marginación, lo cual implica que para acceder a la ampliación de la protección social que oferta el Gobierno Capitalino, tendrán prioridad los sectores más vulnerables de la población objetivo del programa.

Las prestaciones que otorga la Pensión Alimentaria consisten, en primer lugar, en proporcionar un ingreso económico (prestación económica) mensual para la compra de

alimentos y medicinas; en segundo, brinda asistencia médica (prestación médica), la cual se da a través de una visita domiciliaria encaminada a verificar la salud e integridad de la persona adulta mayor de 68 años y; tercero, ofrece recreación (prestaciones sociales y culturales) que incentiva el envejecimiento activo.

Un éxito de la trascendencia de la Pensión Alimentaria, es que dignifica a la persona adulta mayor de 68 años, es decir, se le reconocen sus derechos humanos, lo que debe entenderse como la inclusión social de este sector de la población: se trata del empoderamiento del adulto mayor como objeto de derechos sociales.

De igual forma, este programa fue la punta de lanza para colocar en la agenda nacional la protección social de las personas adultas mayores: la réplica de éste, por parte de otros gobiernos, corresponde a otra dinámica a la de los requisitos que aquí se han esbozado, como es el caso de la edad para ser beneficiario, entre otros.

Asimismo, de conformidad con la gráfica relativa al presupuesto ejercido para este programa, observamos que éste se ha incrementado, ya que en 2011 los recursos que se destinaron correspondieron a \$5,040,849,797 pesos, equivalentes a 219,167,382 euros; mientras que para el cierre de 2017 se habrá erogado la cantidad de \$6,949,877,760 pesos, relativos a 302,168,598 euros, es decir, en 6 años ha habido un incremento de \$1,909,027,963 pesos, referentes a 83,001,215 euros.

Una de las desventajas de este programa es la cuantía económica que se oferta, puesto que \$1,132.35 pesos (52 euros) mensuales no permiten adquirir la totalidad de la canasta básica de alimentos y eso que dentro de los objetivos del programa están la compra de alimentos y la reducción de la desnutrición de las personas adultas mayores de 68 años.

Esta situación, es una ventana de oportunidad para corregir esta deficiencia, ya que al incrementar la cuantía de la prestación, estamos ciertos, se podrá cumplir a cabalidad los objetivos del programa. En estimaciones nuestras, consideramos que fijar la cuantía de la prestación en \$5,000.00 pesos mensuales (218 euros) se podría potenciar las ventajas de éste.

Finalmente, a la Pensión Alimentaria se le debe considerar como un cimiento de la construcción de un piso de seguridad social, puesto que cumple con la garantía de otorgar seguridad básica del ingreso para las personas de edad; si bien es cierto que el ingreso es modesto, éste le permite contar con una renta para hacer frente a sus necesidades básicas de alimentación.

CAPÍTULO 4

EL SEGURO DE DESEMPLEO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El Gobierno de la Ciudad de México para brindar protección social a los trabajadores temporales implementa el programa *Seguro de Desempleo*, entendido este como:

... un programa social del Gobierno de la Ciudad de México, único en nuestro país, instrumentado por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), dirigido a las personas trabajadoras asalariadas que residen en la Ciudad de México y que han perdido su empleo de manera involuntaria en el sector formal de la CDMX.

Este programa contribuye a la reincorporación al mercado laboral de la población beneficiaria mediante la interacción de tres elementos:

- Otorgamiento de un apoyo económico mensual hasta por seis meses, equivalente a 30 días la *Unidad de Cuenta*⁶⁷ Mínima de la CDMX (71.68 pesos), que hasta el momento asciende a dos mil 150 pesos;
- Acceso a capacitación para el empleo por competencias y habilidades laborales para mejorar sus posibilidades de empleo, y
- Vinculación laboral a través de las Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo en la Ciudad de México (UDSE) mediante acceso a la bolsa de trabajo; proyectos de autoempleo, o integración de cooperativas, y la convocatoria a ferias de empleo.

El Objetivo General de las Reglas de Operación del Seguro de Desempleo (PSD) establece “Otorgar una protección básica a las personas trabajadoras residentes en el Distrito Federal que hayan perdido involuntariamente su empleo en la Ciudad de México”; además de la descripción de la población objetivo, también incorpora la atención de “grupos en situación de vulnerabilidad y tradicionalmente excluidos”.⁶⁸

El Seguro de Desempleo es una política de protección social encaminada a hacer frente al estado de contingencia más extremo como lo es la pérdida del empleo, ya que sin éste, es imposible obtener las prestaciones que brinda la seguridad social. Asimismo, es un programa que proporciona un ingreso económico mensual, el cual está

⁶⁷ NOTA: La Unidad de Cuenta es el valor expresado en pesos que se utiliza en sustitución del salario mínimo, de manera individual o por múltiplos de ésta, para determinar sanciones y multas administrativas, conceptos de pago y montos de referencia, previstos en las normas locales vigentes de la Ciudad de México. El valor de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México será el que se determine en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México del ejercicio fiscal vigente. Para 2017 el valor de la unidad de cuenta es de \$75.49 pesos mexicanos (3.38 euros).

⁶⁸ SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: “Glosa del 4º Informe de Gobierno”, 2016, pág. 27. Obtenido de: <https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR3FENkFLT192S2M/view> Última consulta, 25 de septiembre de 2017.

complementado con el otorgamiento de una capacitación que permita al desempleado adquirir herramientas laborales que incidan en la consecución de un empleo de manera más rápida.

De igual forma, el seguro está dirigido, en primer lugar, a los trabajadores temporales que laboraron en el sector formal de la economía, y en segundo, a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad como mujeres embarazadas despedidas injustificadamente, trabajadores agrícolas, ex convictos, personas promotoras de los derechos humanos, entre otros.

4.4.1. Origen del seguro de desempleo

El Gobierno de la Ciudad de México decidió desarrollar este programa de protección social de conformidad con lo siguiente:

... la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reporta que el trabajo digno y decente ha perdido terreno frente a la desocupación y el empleo informal, cuya problemática, ha generado que nuestra Nación presente una alta incidencia en el empleo urbano informal. Como uno de los 3 ejes específicos para combatir dicha situación, la OIT ha recomendado al Estado Mexicano, la implementación de reformas en materia de protección ante el desempleo que incluyan la operación de estrategias para mitigar el empleo informal e impulsar la capacitación para el trabajo y la vinculación laboral, constituyendo el Seguro de Desempleo como uno de sus instrumentos fundamentales.

Atento a lo anterior, el entonces Gobierno del Distrito Federal creó para el año 2007 el Seguro de Desempleo, mismo que se instituyó como un Programa de gobierno a partir del 28 de agosto de 2008, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 08 de octubre del mismo año, teniendo como finalidad instituir y normar el Seguro de Desempleo, como un sistema de protección social para las personas desempleadas.

La OIT distingue tres grupos de países según el nivel de su seguro de desempleo: los países con sistemas de nivel alto, de nivel medio y aquellos en los que es inexistente. En general, los países europeos son los que tienen mejores sistemas de seguro de desempleo, con mayor cobertura y mayores beneficios. El resto de países con seguro de desempleo tienen beneficios insuficientes y baja cobertura. El seguro de desempleo forma parte de las prestaciones de seguridad social ya que el desempleo implica la reducción o eliminación de los ingresos por trabajo y, por tanto, de acuerdo a las condiciones particulares de cada persona, puede derivar en la imposibilidad de hacer frente a las necesidades básicas.

El desempleo está asociado a problemas estructurales en la economía que requieren políticas integrales para su atención. Sin embargo, es también necesario proveer protección social para los trabajadores en caso de dificultades temporales en su situación laboral, en este sentido, el seguro de desempleo es un

mecanismo diseñado para mejorar la situación de los trabajadores en caso de desempleo temporal, su principal beneficio es brindar seguridad en los ingresos que evite cambios drásticos en el consumo de los hogares en el tiempo que dura el desempleo, así como una base de estabilidad que permita la búsqueda de empleo y la reincorporación al mercado de trabajo en mejores condiciones.

Por tal razón la existencia de un Programa Social como el Seguro de Desempleo en la Ciudad de México cobra vital importancia al contar con 9 años de operación ininterrumpidos; es un programa pionero que a nivel nacional sienta precedente para el establecimiento de un piso de protección social.⁶⁹

El Seguro de Desempleo es una política de fomento al empleo que el Gobierno de la Ciudad de México instrumenta tanto para los trabajadores temporales como para los grupos tradicionalmente excluidos.

Al referirnos que es una política de fomento al empleo, hacemos mención que a través de la capacitación laboral, que va concatenada con el ingreso económico que el programa oferta, se incide en que el trabajador se emplee en el sector formal de la economía con el propósito de reducir la informalidad laboral y que el trabajador disfrute de las prestaciones económicas, sociales, culturales y médicas que garantiza la protección social del sector formal de la economía.

4.4.2. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

El Seguro de Desempleo es un programa social con implementación progresiva de conformidad con lo siguiente:

Debido a razones presupuestales, el Programa no se encuentra en posibilidad de lograr la plena universalidad de atención, por lo tanto se dará cumplimiento cabal a lo establecido en el Artículo 27 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal que establece “Cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad, se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que dicho Programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico”, llevado a cabo a través del otorgamiento del apoyo económico a aquellos sectores de la población en situación de vulnerabilidad y aquellos que por situación de excepción decreta el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.⁷⁰

En primer término se debe dejar en claro que la universalidad del programa consiste en que a él pueden acceder los trabajadores temporales que laboraron el sector formal de la economía; en segundo, los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad; y, en tercero, los casos de excepción a consideración del Jefe de Gobierno de la Ciudad de

⁶⁹ GACETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México*: “Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Social “Seguro de Desempleo”, para el Ejercicio Fiscal 2017”, Décima Novena Época, No. 255, Tomo I, 2017, págs. 363-366.

⁷⁰ Idem, pág. 369.

México, es decir, el espectro de la protección social de este seguro no se limita a la formalidad de la economía, sino que éste busca ampliar su radio de acción.

Ahora bien, ampliar el radio de acción significa que el otorgamiento de la prestación estará destinada a aquellos sectores de la población que para el criterio del Gobierno de la Ciudad de México son acreedores de esta protección social.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que este criterio obedece a razones de justicia social, equidad e inclusión social, ya que al considerar como posibles beneficiarios del programa a las mujeres embarazadas despedidas injustificadamente, a los ex convictos y a las personas promotoras de los derechos humanos, se observan las razones ya enunciadas.

4.4.3. Operatividad del programa

El programa se ejecuta de la siguiente forma:

Mediante la implementación de este Programa Social, se pretende lograr que las personas desempleadas logren su reincorporación laboral formal, a través del otorgamiento de un apoyo económico.

El apoyo económico, se otorgará a través de una tarjeta bancaria u otro mecanismo que se estime pertinente, conforme a las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables a la materia.

Las personas beneficiarias sólo pueden acceder al Seguro de Desempleo durante un plazo no mayor a seis meses, cada dos años, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en las presentes Reglas de Operación, la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Asimismo, el Seguro de Desempleo, al ser un Programa de transferencia monetaria, buscará dentro de este sector de desocupación laboral, estimular y promover la incorporación de las personas a un empleo en el sector formal.⁷¹

De igual forma, el procedimiento de operación se efectúa a través de los siguientes pasos:

- A. En caso de aprobación de la solicitud de incorporación al Programa, se emitirá la tarjeta bancaria, conforme a los plazos establecidos, a efecto de transferir el apoyo económico a la persona beneficiaria.
- B. Una vez publicada la lista de ingresos al Programa y emitida la tarjeta bancaria correspondiente, la persona beneficiaria contará con tres (3) meses para recogerla, en caso de incumplimiento al término establecido, será cancelado el trámite.

⁷¹ Idem, págs. 368-369.

- C. Los datos personales recabados se registrarán por lo establecido en las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.
- D. El Seguro de Desempleo, está sujeto a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, por lo que en todo medio de difusión y en todos los módulos de atención al público, podrá leerse la siguiente leyenda:

“Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la Autoridad competente”.

EL TRÁMITE, FORMATOS Y APOYO ECONÓMICO POR CONCEPTO DE SEGURO DE DESEMPLEO SON GRATUITOS.⁷²

El colectivo de los trabajadores temporales es atendido por el Gobierno Capitalino mediante el Seguro de Desempleo. Para incorporarse a éste, el solicitante debe estar pendiente de la emisión de la convocatoria de la Dirección del Seguro de Desempleo (dependencia gubernamental adscrita a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo – STyFE- capitalina y encargada de operar el programa) y acudir a los módulos de atención ubicados en las 16 delegaciones políticas que conforman la Ciudad de México, en donde requisitará la solicitud de ingreso al programa y una carta compromiso, mismos a los que se le asignará un folio único.

Posteriormente, la Dirección del Seguro de Desempleo, a través del Comité Calificador de Solicitudes, dará seguimiento a los folios presentados y en caso de reunir los requisitos de acreditación, la persona interesada quedará inscrita en el padrón de beneficiarios del programa. Cabe destacar que el fallo que emita la Dirección del Seguro de Desempleo será en un plazo no mayor a diez días hábiles a partir de la presentación de la solicitud.

Es importante mencionar que en caso de que las solicitudes sean superiores al presupuesto asignado al programa, se procederá a la elaboración de una lista de espera y cuando los recursos lo permitan, se continuará con el otorgamiento de los apoyos económicos.

⁷² Idem, pág. 381.

4.4.4. Objetivos del programa

El Seguro de Desempleo tiene los siguientes objetivos:

Objetivo general

Otorgar una protección económica básica a las personas residentes en la Ciudad de México que hayan perdido involuntariamente su empleo formal en la misma, incluyendo a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres embarazadas que han sido despedidas injustificadamente por motivo de embarazo, personas de comunidades étnicas o indígenas, personas preliberadas y liberadas de Centros de Reclusión del Distrito Federal, personas migrantes connacionales, repatriadas o retornadas, personas huéspedes de la Ciudad de México, personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, y personas productoras y trabajadoras agrícolas, forestales y agropecuarios, que hayan perdido involuntariamente su empleo a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto), a población en situación de excepción y población derivada de convenio interinstitucional, al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su reincorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo digno y socialmente útil, tal como lo señala la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal.

Objetivos específicos

- a) Otorgar un apoyo económico mensual y hasta por seis meses, a las personas que hayan perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, específicamente a los grupos de población identificados en las presentes Reglas de Operación y bajo las condiciones establecidas en las mismas.
- b) Canalizar a las personas beneficiarias a los programas de empleo, capacitación, adiestramiento y desarrollo de habilidades que proporciona la STyFE.
- c) Asesorar a las personas beneficiarias en el proceso de reincorporación a un empleo en el sector formal, mediante la canalización a bolsas de trabajo, ferias de empleo y otros mecanismos de vinculación e inserción laboral que ofrecen las diferentes áreas de la STyFE.

Con el cumplimiento de los objetivos específicos anteriores, se busca promover los derechos sociales universales de los habitantes de la Ciudad de México en materia de trabajo, así como disminuir la brecha de desigualdad social, revertir el proceso de exclusión y segregación social, apegándose a los principios del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, democratizando la equidad e igualdad de género en el ámbito laboral, así como la igualdad de trato para las personas de comunidades étnicas o indígenas, liberadas o preliberadas, y otras poblaciones que han sido tradicionalmente excluidas.⁷³

⁷³ Idem, págs. 367-368.

El Seguro de Desempleo consiste en un apoyo económico mensual de \$2,264.70 pesos (99 euros); el cual se otorga hasta por un plazo máximo de seis meses (cada dos años) a través de una transferencia monetaria a una tarjeta bancaria; canaliza a las personas beneficiarias a los programas de empleo, capacitación, adiestramiento y desarrollo de habilidades que proporciona la STyFE de la Ciudad de México y asesora a los derechohabientes en el proceso de reincorporación a un empleo en el sector formal, mediante la canalización a bolsas de trabajo, ferias de empleo y otros mecanismos de vinculación e inserción laboral que ofrecen las diferentes áreas de la STyFE.

4.4.5. Población objetivo

La población objetivo:

... referirá a las personas trabajadoras mayores de 18 años, que residan y hayan laborado previamente a la pérdida del empleo, al menos durante seis meses en la Ciudad de México, clasificadas en:

- a) Población general;
- b) Población en situación de vulnerabilidad y tradicionalmente excluida: Mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo, personas de comunidades étnicas o indígenas que sufren la pérdida de su empleo, personas preliberadas y liberadas de Centros de Reclusión del Distrito Federal, personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas, personas huéspedes de la Ciudad de México que hayan perdido su empleo, personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México, personas productoras y trabajadoras agrícolas, forestales y agropecuarias, residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido su empleo involuntariamente a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto,
- c) Población en situación de excepción, y
- d) Población derivada de convenio interinstitucional, implementado como una estrategia para atender a grupos vulnerables y dar cumplimiento a los principios de la Política de Desarrollo Social.⁷⁴

4.4.6. Requisitos de elegibilidad

El Seguro de Desempleo está dirigido a trabajadores temporales y a grupos en estado de vulnerabilidad, razón por la cual se observa que este seguro puede considerarse dentro del modelo de protección social inglés, es decir, que este programa tiende a la universalización de la prestación.

Por lo tanto, los requisitos de elegibilidad conforme al tipo de beneficiarios son:

⁷⁴ Idem, pág. 367.

A) POBLACIÓN GENERAL

1.- REQUISITOS A CUMPLIR:

- Realizar el trámite de manera personal e intransferible;
- Ser residente de la Ciudad de México;
- Ser mayor de 18 años;
- Haber laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona física o moral con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses, en alguno de los dos últimos empleos;
- Haber perdido el empleo por causas ajenas a su voluntad a partir del 1° de enero de 2014;
- No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio u otra relación laboral diversa;
- Ser buscador activo de empleo;
- Darse de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo en la STyFE.
- Cumplir con las actividades de capacitación que imparte la STyFE.

B) POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y TRADICIONALMENTE EXCLUIDA.

PERSONAS MIGRANTES CONNACIONALES: REPATRIADAS O RETORNADAS.

1.- REQUISITOS A CUMPLIR:

- Realizar el trámite de manera personal e intransferible;
- Haber retornado y vivir en la Ciudad de México a partir del 1° de enero de 2014;
- Ser mayor de 18 años;
- No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa, tanto en México como en el extranjero;
- Ser buscador activo de empleo;
- Darse de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo en la STyFE
- Cumplir con las actividades de capacitación que imparte la STyFE.

El apoyo será otorgado por única ocasión a la persona solicitante en esta calidad, sin importar la situación migratoria.

HUÉSPEDES DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE DIFERENTES NACIONALIDADES QUE HAYAN PERDIDO SU EMPLEO.

1.- REQUISITOS A CUMPLIR:

- Realizar el trámite de manera personal e intransferible;
- Ser residente de la Ciudad de México;
- Haber perdido involuntariamente el empleo en la Ciudad de México a partir del 1° de enero de 2014;
- Ser mayor de 18 años;
- Ser buscador activo de empleo;

- Darse de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo en la STyFE
- Cumplir con las actividades de capacitación que imparte la STyFE.

PERSONAS PRELIBERADAS Y LIBERADAS DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

1.- REQUISITOS A CUMPLIR:

- Realizar el trámite de manera personal e intransferible;
- Ser residente de la Ciudad de México;
- Haber obtenido su libertad de los diversos Centros de Reclusión del Distrito Federal a partir del 1° de enero de 2010;
- Ser mayor de 18 años;
- Ser buscador activo de empleo;
- Darse de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo en la STyFE;
- Cumplir con las actividades de capacitación que imparte la STyFE.

El apoyo será otorgado por única ocasión al solicitante que se encuentre en esta particularidad.

Se amplía el margen de cobertura del Programa Social Seguro de Desempleo, para las personas preliberadas y liberadas de un Centro de Reclusión del Distrito Federal, que hayan obtenido su libertad, pasando del 1° de enero de 2013, al 1° de enero de 2010, en razón de los datos aportados por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, la cual refiere que sólo el 35% del total de este grupo poblacional, era susceptible de acceder al Programa, por la limitación temporal señalada en las anteriores Reglas de Operación.

MUJERES DESPEDIDAS INJUSTIFICADAMENTE POR MOTIVO DE EMBARAZO.

1.- REQUISITOS A CUMPLIR:

- Realizar el trámite de manera personal e intransferible;
- Ser residente y haber perdido el empleo involuntariamente en la Ciudad de México a partir del 1° de enero de 2014; y
- Ser mayor de 18 años.

PERSONAS PERTENECIENTES A COMUNIDADES ÉTNICAS O INDÍGENAS EN DESEMPLEO.

1.- REQUISITOS A CUMPLIR:

- Realizar el trámite de manera personal e intransferible;
- Ser residente de la Ciudad de México;
- Ser mayor de 18 años;
- Estar registrado en el Padrón de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC).
- Contar con credencial emitida por la SEDEREC.

PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y/O PERIODISTAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO INTERNO POR MOTIVOS DE RIESGO, QUE RESIDAN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

1.- REQUISITOS A CUMPLIR

- Que el Mecanismo para la Protección Integral de Personas Periodistas y Defensoras de Derechos Humanos determine la necesidad de otorgar Medidas de Carácter Social conforme a lo establecido en el artículo 50 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.
- Realizar el trámite de manera personal e intransferible.
- Ser residente de la Ciudad de México.
- Ser mayor de 18 años.
- No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa.

PERSONAS PRODUCTORAS Y TRABAJADORAS AGRÍCOLAS, FORESTALES Y AGROPECUARIOS, RESIDENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE HAYAN PERDIDO INVOLUNTARIAMENTE SU EMPLEO A CAUSA DE UN SINIESTRO, CASO FORTUITO O ACONTECIMIENTO IMPREVISTO.

1.- REQUISITOS A CUMPLIR:

- Realizar el trámite de manera personal e intransferible;
- Ser residente de la Ciudad de México;
- Haber perdido su empleo por causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto, siempre y cuando la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) o la autoridad competente emitan el dictamen técnico que avale dicha condición.
- Ser mayor de 18 años;
- Estar registrado en el Padrón de la SEDEREC.
- Contar con credencial emitida por la SEDEREC.

C) REQUISITOS PARA CASOS DE EXCEPCIÓN.

1.- Que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, publique en la Gaceta Oficial, el Acuerdo respectivo, mediante el cual instruya a la persona titular de la STyFE, la intervención para otorgar el apoyo del Programa, de manera excepcional.

2.- Cumplir con los Lineamientos y requisitos que al efecto establezca la STyFE a través de la Dirección del Seguro de Desempleo, en el marco del Acuerdo emitido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

D) REQUISITOS PARA INGRESO POR CONCEPTO DE CONVENIO INTERINSTITUCIONAL.

1.- Que la persona Titular de la STyFE firme convenio de colaboración interinstitucional respectivo con la finalidad de integrar al Programa a grupos de

población vulnerable, que por situación emergente sean susceptibles de recibir el apoyo del Seguro de Desempleo.

2.- Cumplir con los Lineamientos expedidos para tal efecto y publicados en la página electrónica del Programa: www.segurodedesempleo.cdmx.gob.mx

Lo anterior, se implementa como una estrategia para atender a grupos vulnerables y dar cumplimiento a los principios de la Política de Desarrollo Social.

E) REQUISITOS PARA EL CASO DE REINGRESO COMO PERSONA BENEFICIARIA DEL PROGRAMA.

1.- Haber transcurrido dos años a partir de la fecha correspondiente al último apoyo económico recibido en el trámite inmediato anterior, independientemente de la calidad por la cual la persona beneficiaria recibió el apoyo del Programa, salvo lo previsto en los Lineamientos publicados expresamente para los casos de excepción.

2.- La persona beneficiaria solo podrá recibir un máximo de hasta seis apoyos en el mismo Ejercicio Fiscal independientemente de la calidad de su reingreso.

3.- El empleo a registrar deberá ser posterior al del último trámite realizado para ingreso al Seguro de Desempleo; y

4.- Haber cumplido con todos y cada uno de los requisitos establecidos en la Reglas de Operación del Programa Seguro de Desempleo en su momento.⁷⁵

A excepción de los trabajadores temporales que laboraron en el sector formal, observamos que los beneficiarios que cubre este programa, se encuentran los que pertenecen al sector informal, situación que ejemplifica la universalidad de este seguro.

Ahora bien, la universalidad debe entenderse como la ampliación del espectro de protección social de conformidad a los criterios de justicia social, equidad e inclusión social.

Asimismo, el Seguro de Desempleo exige el cumplimiento de otros requisitos para:

- a) **permanencia:** proporcionar a la STyFE información veraz y documentación fidedigna, asistir por lo menos a dos (2) entrevistas mensuales en centros de trabajo que ofrezcan empleos formales y/o acreditar la búsqueda de empleo mediante ofertas laborales que publica la STyFE a través de las Unidades Delegacionales de Empleo (UDSE), demostrando dicha búsqueda con la entrega de la “Cartilla de Buscador Activo de Empleo”; asistir, acorde a su perfil y necesidades, por lo menos a un (1) curso, plática o taller de capacitación impartidos por la STyFE durante los primeros cuatro meses de su estancia en el Programa, demostrando dicha obligación con la entrega de la Cartilla de Capacitación para el Empleo; aceptar que a los seis (6) meses, la Carta Compromiso dejará de surtir efecto para recibir la transferencia

⁷⁵ Idem, págs. 372-379.

monetaria mensual correspondiente al apoyo económico del Programa, la cual cesará automáticamente; entre otros.

- b) **cancelación de la solicitud:** duplicar la solicitud del trámite, que la persona solicitante no cumple con los requisitos señalados en las Reglas de Operación, que la persona solicitante no proporcione información veraz y no haya renunciado al Programa al obtener un nuevo empleo.
- c) **causales de suspensión temporal:** se suspenderá temporalmente el apoyo económico a la persona beneficiaria que no cumpla con los requisitos de permanencia señalados.
- d) **causales de baja:** que la persona beneficiaria del Programa reciba otro beneficio o apoyo derivado de los Programas Sociales del Gobierno de la Ciudad de México; que la persona beneficiaria haya proporcionado información errónea o imprecisa; que la persona beneficiaria no continúe con los trámites que permitan la entrega del apoyo económico; que la persona beneficiaria incumpla con los requisitos de permanencia, que la persona beneficiaria no recoja su tarjeta bancaria correspondiente; que la persona beneficiaria cambie de residencia al extranjero o alguna otra entidad federativa de la República Mexicana, que la persona beneficiaria cumpla una condena que implique privación de la libertad y que la persona beneficiaria fallezca.⁷⁶

El cumplimiento de los anteriores requisitos, garantizará que la población objetivo pueda acceder a esta prestación de protección social.

De igual forma, el programa en comento posee instrumentos de control:

Los instrumentos de control interno del Programa serán supervisados en su correcta aplicación por la Dirección del Seguro de Desempleo a través de la Subdirección de Atención al Seguro de Desempleo, que tendrán la finalidad de verificar que la persona beneficiaria sea buscador activo de empleo y que cumpla con los requisitos de permanencia señaladas, consistentes en:

- La Cartilla de Buscador Activo de Empleo; y
- La Cartilla de Capacitación del Empleo.⁷⁷

Los instrumentos de control nos parecen medidas adecuadas para potenciar los beneficios del programa, ya que al exigir al derechohabiente a que acuda a la capacitación laboral que oferta el seguro, le permitirá obtener, por un lado, las herramientas necesarias que incidirán en una más rápida inserción en el mercado laboral, y por el otro, terminará su estado de contingencia de falta de empleo.

Asimismo, para facilitar la búsqueda efectiva de empleo, el programa también brinda ferias empleo y bolsa de trabajo que ayudan a los beneficiarios a contar con otras opciones para conseguir empleo.

⁷⁶ Idem, pág. 380.

⁷⁷ Idem, pág. 382.

El ingreso económico, la capacitación laboral y las ferias de empleo, son acciones que las consideramos ejes transversales que cubren en su conjunto el estado de contingencia del desempleo.

4.4.7. Dependencia encargada de implementar el programa

La dependencia responsable de este programa de protección social es:

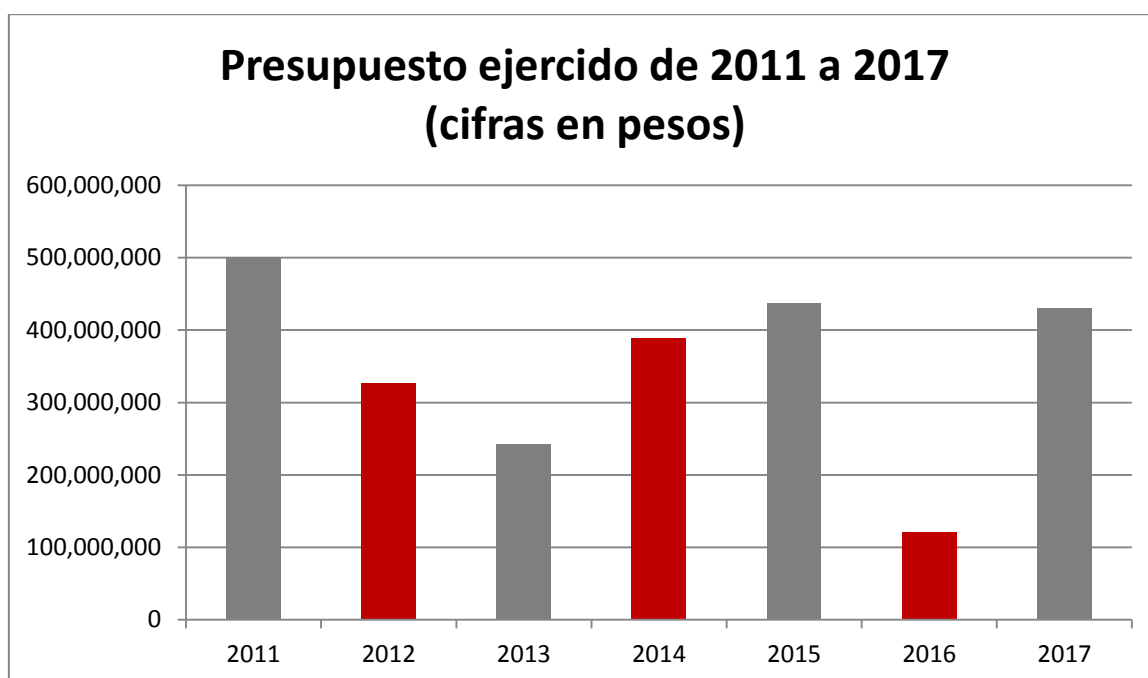
1.1. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, dependencia directamente responsable de la ejecución del Programa.

1.2 Dirección del Seguro de Desempleo, autoridad responsable de la ejecución del gasto del Programa.

1.3 Subdirección de Atención al Seguro de Desempleo, autoridad responsable de la operación del Programa y de canalizar a las personas beneficiarias a la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo, siendo esta Unidad Administrativa, la responsable de la vinculación laboral y la capacitación para el empleo.⁷⁸

Ahora bien, para la instrumentación de este programa de protección social, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo ha ejecutado el siguiente presupuesto:

SEGURO DE DESEMPLEO



Fuente: Schwarzer Helmut y Martín Gómez, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

⁷⁸ Idem, pág. 367.

De igual forma, en los siguiente gráficos⁷⁹ se muestran algunos datos de la implementación del programa Seguro de Desempleo:

Rango	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
18 a 29	15,423	13,808	10,953	7,858	4,900	8,465	10,235
30 a 39	17,121	16,866	11,593	9,953	6,694	11,266	12,249
40 a 49	12,075	13,155	9,450	8,307	5,781	9,932	9,783
50 a 59	6,334	6,971	5,829	4,846	3,526	5,954	5,577
60 a 69	1,259	1,524	1,418	955	582	1,289	1,171
70 y más	94	99	99	68	32	404	133
Total	52,306	52,423	39,342	31,987	21,515	37,310	39,147

Fuente: Programa de Seguro de Desempleo en la Ciudad de México

Se observa en primer lugar que el promedio de edad de los beneficiarios oscila entre los 30 a 39 años; en segundo, que las personas adultas mayores de 60 a 69 años han solicitado esta prestación de protección social; y, en tercero, que los jóvenes de entre 18 a 29 años son el segundo grupo que ha requerido de este seguro.

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
<i>Sin información</i>	3,987	0	0	0	2	2	665.17
<i>No especificado</i>	176	83	131	48	50	86	95.67
<i>Ninguno</i>	321	266	223	160	111	281	227.00
<i>Primaria</i>	6,371	6,281	5,295	3,849	2,144	4,375	4,719.17
<i>Secundaria</i>	15,968	17,964	16,071	11,221	6,784	11,981	13,331.50
<i>Bachillerato</i>	11,921	14,549	9,914	8,856	5,818	10,279	10,222.83
<i>Técnico</i>	5,525	3,980	2,416	2,309	1,614	2,478	3,053.67
<i>Comercial</i>	1	1,675	1,020	999	662	976	888.83
<i>Superior</i>	7,734	7,367	4,162	4,396	4,190	6,600	5,741.50
<i>Maestría</i>	291	247	100	142	134	238	192.00
<i>Doctorado</i>	11	11	10	7	6	14	9.83
Total	52,306	52,423	39,342	31,987	21,515	37,310	

Fuente: Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal

La escolaridad de los solicitantes se encuentra, principalmente, en el nivel de secundaria; a continuación en el bachillerato y posteriormente en la licenciatura.

Estos datos muestran que los jóvenes de la Ciudad de México han sido los principales beneficiarios de este programa, lo que refuerza nuestro planteamiento de que los trabajadores temporales son sujetos de protección social y que el rango de edad se encuentra entre los 18 y 29 años y su escolaridad está en la educación básica.

⁷⁹ EVALUACIÓN EXTERNA DE IMPACTO DEL PROGRAMA SEGURO DE DESEMPLEO, 2009-2014:

http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programasociales/Eexternas/2015/inf_pdesem_2015.pdf Última consulta, 13 de agosto de 2017.

4.4.8. Cobertura y tipo de apoyos

La cobertura de este programa social se circunscribe al espacio geográfico de la Ciudad de México.

Ahora bien, para el tipo de apoyos es de mencionar que:

... el Seguro de Desempleo se ha establecido como un sistema de protección social de carácter tutelar, universal y solidario, que tiene como finalidad contribuir a que las personas desempleadas beneficiarias del Programa se reincorporen al mercado de trabajo formal y al goce del derecho constitucional de empleo digno y socialmente útil, bajo un esquema de corresponsabilidad social entre gobernantes y gobernados, mediante tres componentes fundamentales:

- a) Otorgamiento de un apoyo económico;
- b) Canalización para la capacitación de las personas beneficiarias a fin de facilitar la obtención de un empleo formal; y
- c) Coadyuvar en la reincorporación laboral.

A partir del 1° de enero del año 2017, el monto del apoyo económico para los beneficiarios del Ejercicio Fiscal 2016, y nuevos beneficiarios ingresados durante el mes de enero 2017, será el equivalente de multiplicar treinta (30) veces el valor de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México, a razón de \$73.57 (Setenta y tres pesos 57/100 M.N.) diarios, vigente a partir del 1° de enero de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, resultando la cantidad mensual de \$2,207.10 (Dos mil doscientos siete pesos 10/100 M.N.).

A partir del 1° de febrero del año 2017, el monto del apoyo económico para los beneficiarios restantes del Ejercicio Fiscal 2016 y los nuevos beneficiarios ingresados a partir del 1° de febrero del Ejercicio Fiscal 2017, será el equivalente de multiplicar (30) veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a razón de \$ 75.49 (Setenta y cinco pesos 49/100 M.N.), vigente a partir del 1° de febrero de 2017, conforme al método previsto en la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, que abroga la Ley de Unidad de Cuenta de la Ciudad de México, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo Transitorio Quinto del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, resultando la cantidad mensual de \$2,264.70 (Dos mil doscientos sesenta y cuatro pesos 70/100 M.N.).⁸⁰

A manera de síntesis, en el siguiente cuadro se aprecian, *grosso modo*, los apoyos que brinda este programa de protección social:

⁸⁰ Idem, págs. 366 y 368.

PROGRAMA SEGURO DE DESEMPLEO
Ingreso mensual de \$2,264.70 pesos (103 euros)
Talleres de capacitación para el empleo por competencias y habilidades laborales para mejorar posibilidades de empleo
Ferias de empleo y bolsa de trabajo
Fomento para la creación de proyectos de autoempleo y la formación de cooperativas

Al igual que la Pensión Alimentaria, el Seguro de Desempleo, posee mecanismos de evaluación y ésta es nivel externo e interno, por lo que de conformidad a lo que establece el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la valoración externa será realizada de manera exclusiva e independiente por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, en caso de que ésta se encuentre considerada en su Programa Anual de Evaluaciones Externas.

Asimismo, la valoración interna se efectuará en apego a lo establecido en los Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales para el Ejercicio 2017, emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

4.4.9. Análisis del Programa

El Seguro de Desempleo posee una característica del modelo bismarckiano (modelo de protección social alemán) puesto que contempla la condición laboral del individuo, es decir, que éste posea un trabajo en el sector formal para poder acceder a la protección social que el modelo ampara.

En tal virtud, el Seguro de Desempleo que instrumenta el Gobierno de la Ciudad de México, mediante su Presupuesto de Egresos, exige que el trabajador temporal haya residido durante 6 meses en el espacio geográfico en comento y haya laborado en el sector formal con el mismo lapso de tiempo.

Lo relativo a la condición laboral del beneficiario, nos referimos a que éste debe presentar la baja de cotización de la institución de seguridad social a la que cotizó para poder ser acreedor de este programa. Por lo tanto, en esta situación entra lo relativo al modelo alemán de la condición laboral del trabajador temporal.

Ahora bien, el Seguro de Desempleo también contempla el modelo de protección social inglés, es decir, la característica relativa a la universalización de la prestación de desempleo, ya que éste también se otorga a grupos como las mujeres embarazadas despedidas injustificadamente, ex convictos, personas promotoras de derechos humanos, los cuales no necesariamente debieron haber laborado en el sector formal de la economía.

Asimismo, el Seguro de Desempleo que oferta el Gobierno Capitalino ampara, en segundo lugar, a la población en situación de vulnerabilidad y tradicionalmente excluida como personas migrantes connacionales; huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades que hayan perdido su empleo; personas pertenecientes a

comunidades étnicas o indígenas en desempleo; periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México y personas productoras y trabajadoras agrícolas, forestales y agropecuarios, residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto.

En tercer lugar, a población ubicada en casos de excepción que determine el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; en cuarto, por concepto de convenio interinstitucional; y en quinto, en caso de reingreso como persona beneficiaria del programa.

Para las últimas situaciones enunciadas, el otorgamiento de la prestación económica del Seguro de Desempleo obedece a que el Gobierno de la Ciudad de México está comprometido con una política social universal, equitativa, con perspectiva de género y de derechos humanos, así como incluyente, con la finalidad de disminuir la desigualdad y segregación social de la población tradicionalmente excluida.

Cabe mencionar que el Seguro de Desempleo se financia con el Presupuesto de Egresos del Gobierno de la Ciudad de México a través de las Reglas de Operación del Programa Social “Seguro de Desempleo”, para el Ejercicio Fiscal de cada año.

En otro orden de ideas, consideramos que el Seguro de Desempleo tiene una desventaja que puede ser resarcida. Nos referimos a la cuantía de la prestación, ya que los \$2,264.70 pesos mensuales (103 euros) que oferta son insuficientes para la manutención de una familia integrada por 3 miembros, debido a que de ese ingreso saldrá la alimentación, la vivienda, la recreación, entre otras necesidades, de los beneficiarios; razón por la cual, de conformidad con estimaciones nuestras, sería conveniente fijar el monto de la cuantía en \$5,000.00 pesos mensuales (218 euros), lo cual podría potenciar las ventajas de este programa social.

De igual forma, no debe olvidarse que los pisos de protección social, de conformidad con lo que establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT), buscan generar justicia social, así como un desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo. Estas premisas son cumplidas (no a cabalidad por lo limitado de la cuantía de la prestación económica que proporciona, pero sí en cierta medida) por el programa social denominado Seguro de Desempleo.

El Seguro de Desempleo cumple con la siguiente garantía que instituyen como mínimas los pisos de protección social para ser considerados como tales:

- Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.

Los pisos de protección, continuando con los lineamientos que señala la OIT, para ser puestos en práctica, los gobiernos los pueden instrumentar a partir de un régimen contributivo o no contributivo, seguro social, prestaciones universales o mecanismos asistenciales: para el Seguro de Desempleo, se observa que el Gobierno de la Ciudad de México optó por el régimen no contributivo y por las prestaciones universales para la implementación de este programa.

CONCLUSIONES

El Gobierno de la Ciudad de México, implementa, entre otros, programas de protección social para dos colectivos que se encuentran en situación de necesidad, a saber: las personas adultas mayores de 68 años y los trabajadores temporales. Estos grupos son atendidos mediante la *Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México* y el *Seguro de Desempleo*.

Estos programas son la respuesta que oferta el Gobierno de la Ciudad de México en materia de protección social, la cual está garantizada, para el caso de la Pensión Alimentaria, en la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal y, en relación con el Seguro de Desempleo, en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, normativas que buscan evitar que los programas sociales ya enunciados sean utilizados como instrumentos electorales.

Al mencionar que con la legislación en comento se evita el uso electoral de estos programas, nos referimos a que los promotores del voto de los partidos políticos en su afán de conseguir simpatizantes para su causa, engañan a la población objetivo de los referidos programas sociales señalando que a través de ellos se les puede gestionar su incorporación a éstos.

En ese sentido, las reglas de operación (las cuales son la reglamentación de las citadas leyes) señalan el cómo, el cuándo y el porqué de la instrumentación de la Pensión Alimentaria y el Seguro de Desempleo.

La Pensión Alimentaria encuentra su sustento teórico en el modelo de protección social inglés, es decir, en el principio de universalidad, ya que para ser derechohabiente de ésta, únicamente se solicitan dos requisitos básicos: ser persona adulta mayor de 68 años de edad y ser residente permanente de la Ciudad de México.

La universalidad de este programa radica, además, en que esta pensión no contributiva es compatible con las pensiones contributivas que otorgan el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) - dependencias de salud y seguridad social que amparan a la gran mayoría de los mexicanos -; pueden acceder a ella personas de muy bajos recursos, así como personas de muy buena posición económica y garantiza a toda persona adulta mayor de 68 años que cumpla los requisitos señalados, el derecho de contar con una prestación económica en la vejez, independientemente de que si ésta laboró para el sector informal o para el formal.

El Seguro de Desempleo encuentra, también, su marco teórico en el modelo de protección social inglés: el relativo a la universalización de la protección, ya que cubre tanto a trabajadores temporales como a sectores de la población tradicionalmente excluidos, como lo son las mujeres embarazadas despedidas injustificadamente; los ex convictos, las personas promotoras de los derechos humanos, entre otros, quienes no necesariamente laboraron en el sector formal de la economía.

Además de proporcionar una cuantía económica al mes, el Seguro de Desempleo oferta capacitación en materia laboral, la cual proporciona al beneficiario las herramientas

necesarias que le permitan su rápida inserción en el mercado laboral. Estas herramientas consisten en el acercamiento a las ferias del empleo, así como la inscripción a bolsas de trabajo.

De igual forma, se recomienda que para ambos programas el importe de los ingresos que éstos brindan, de conformidad a nuestras estimaciones, sea el doble de lo que hoy proporcionan. Lo anterior, con el propósito de que estos ingresos cubran a cabalidad el estado de contingencia para el que fueron diseñados.

Ahora bien, la Pensión Alimentaria y el Seguro de Desempleo son programas que inciden en la construcción de un piso de protección social, debido a que protegen a dos colectivos que se encuentran en situación de necesidad, a saber: las personas adultas mayores de 68 años y los trabajadores temporales. Para el caso del Seguro de Desempleo, el espectro de protección se amplía para la población en situación de vulnerabilidad y tradicionalmente excluida.

Finalmente, no debe olvidarse que los pisos de protección social, de conformidad con lo que establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT), buscan generar justicia social, así como un desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo. Estas premisas son cumplidas por los programas sociales (no a cabalidad por lo limitado de la cuantía de la prestación económica que proporcionan, pero sí en cierta medida) que oferta el Gobierno de la Ciudad de México a través de la Pensión Alimentaria y el Seguro de Desempleo.

BIBLIOGRAFÍA

ABRANTES PÉGO, Raquel; LÓPEZ ORTEGA, Mariana y MORALES, Fernando: “Niveles sociosanitarios de atención y seguridad social para los adultos mayores en Iberoamérica”, en *Geriatría para el médico familiar*, Manual Moderno.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL: LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LOS ADULTOS MAYORES DE SESENTA Y OCHO AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-28b2ed4ef32ef5c314391a512afecc9c.pdf>

CARO LÓPEZ, Elizabeth: “Nuevas políticas para adultos mayores: el caso del Distrito Federal – de la asistencia a la participación social - ”, *Revista de Administración Pública*, Volumen XLIII, Número Especial, 2008.

CECCHINI, Simone y MARTÍNEZ, Rodrigo: *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011.

CIESS (2008). *Plan Beveridge*. México.

CONSEJERÍA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017: <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/27-leyes/1340-presupuesto-de-egresos-de-la-ciudad-de-mexico-para-el-ejercicio-fiscal-2017#presupuesto-de-egresos-de-la-ciudad-de-mexico-para-el-ejercicio-fiscal-2017>

CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: REGLAMENTO DE LA LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LOS ADULTOS MAYORES DE SETENTA AÑOS RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d3303.htm>

CONVENIO SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

CUARTO INFORME ESTADÍSTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: <https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFY1hUdFd2QUNHY1k/view>

EVALUACIÓN EXTERNA DE IMPACTO DEL PROGRAMA SEGURO DE DESEMPLEO, 2009-2014: http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2015/inf_pdesem_2015.pdf

EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES DE 68 AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL: http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2015/inf_adultos_2015.pdf

GACETA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México*: “Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, Residentes en la Ciudad de México”, Décima Novena Época, No. 255, Tomo I, 2017.

GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO:

<https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR2I1NFkyQmwwU0U/view>

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Órgano del Gobierno del Distrito Federal*: “Decreto por el que se Reforma la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal”, Décima Séptima Época, No. 447, 2008.

GLOSA DEL 4º INFORME DE GOBIERNO DE LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO:

<https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR3FENkFLT192S2M/view>

HUENCHUAN, Sandra: *Los derechos de las personas mayores. Materiales de estudio y divulgación*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011.

INSTITUTO PARA LA ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES (IAAM) DE LA CIUDAD DE MÉXICO: PENSIÓN ALIMENTARIA:

<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/programas-sociales/pension-alimenticia>

MAURIZIO, Roxana: *Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial*, Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (Series Condiciones de Trabajo y Empleo; No 76), Ginebra, 2016.

MESA-LAGO, Carmelo: “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, en *CEPAL-SERIE Financiamiento del desarrollo*, No. 144, Santiago de Chile, 2004.

OIT (1984). *Introducción a la seguridad social*. Ginebra.

___ (1992). *La OIT y las personas de edad avanzada*. Ginebra.

___ (2009). Artículos generales: “Sociedades en envejecimiento: ventajas y costes de vivir más”, en *Trabajo. La Revista de la OIT*, n° 67.

___ (2009). La OIT en la historia: “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, en *Trabajo. La Revista de la OIT*, n° 67.

PENSIÓN WATCH (2011): “El precio de la seguridad de ingresos en la vejez: El costo una pensión universal en 50 países de ingresos bajos y medios”, en *Informes sobre la protección social en la vejez*. Obtenido de

<file:///C:/Users/Admon/Downloads/PensionWatchel-precio-de-la-seguridad-de-ingresos-en-la-vejez.pdf>

_____ (2013): “Financiamiento de pensiones no contributivas en países de bajos y medianos ingresos”, en *Informes sobre la protección social en la vejez*. Obtenido de file:///C:/Users/Admon/Downloads/PensionWactch4_FinanciamientoNoContributivaSpanish.pdf

RUBIO, Gloria y GARFIAS, Francisco: *Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores de México*, División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2010.

RUIZ MEDINA, Manuel Ildelfonso: *Políticas públicas en Salud y su impacto en el Seguro Popular en Culiacán*, Sinaloa, México, Fundación Universitaria Andalu, España, 2012.

SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo: *La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización*, UNAM, México, 2012.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO: AVISO POR EL CUAL SE DAN A CONOCER LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 68 AÑOS, RESIDENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO 2017: <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/b91/551/589b915510d10346214915.pdf>

SECRETARÍA DE FINANZAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO: PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 2013-2018: https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf

SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: SEGURO DE DESEMPLEO: <http://www.trabajo.cdmx.gob.mx/programas/programa/seguro-de-desempleo>

SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO: “Glosa del 4º Informe de Gobierno”, 2016: <https://drive.google.com/file/d/0BzrxLXmUmkyFR3FENkFLT192S2M/view>

SEGURO DE DESEMPLEO: <http://www.segurodedesempleo.cdmx.gob.mx/files/ROSD2017.pdf>

SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL (SIDESO) DE LA CIUDAD DE MÉXICO: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf

SCHWARZER, Helmut y GÓMEZ, Martín, *Experiencias hacia la construcción de un piso de protección social en la Ciudad de México. Desafíos de una perspectiva de derechos ciudadanos*. México. OIT, en prensa.

SCHWARZER, Helmut; TESSIER, Lou y GAMMAGE, Sarah: *Coordinación institucional y pisos de protección social: experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay)*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014.

TORRES ARREOLA, Laura del Pilar y VILLAGRÁN, Juan Pablo: “Consideraciones sobre el envejecimiento, género y salud”, en *Envejecimiento humano: una visión transdisciplinaria*, Instituto de Geriátría, México, 2010.

WILLMORE L.: *Towards universal pension coverage in Mexico*, Londres: Pension Watch, 2014. Obtenido de <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/pension-watch-briefing-series/>

YANES, Pablo: “La pensión ciudadana universal en la Ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica”, en *Seminario Iberoamericano Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*, Montevideo, 2008.