



Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

Facultad de Derecho  
Seminario del Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social

Renta Básica Universal como Instrumento de  
Protección Social en México

T E S I S

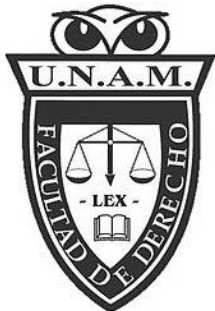
Que para obtener el título de:  
Licenciado en Derecho

PRESENTA:

Andrés Esteban De la Teja Anguiano

Asesora:

Dra. María Ascensión Morales Ramírez



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., a 04 de marzo de 2022.

**LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE**  
**DIRECTORA GENERAL DE**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**P R E S E N T E**

Por este medio, me permito comunicar a usted que el alumno **ANDRÉS ESTEBAN DE LA TEJA ANGUIANO**, Número de Cuenta **314270955**, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo, según consta en el Registro de Inscripción de fecha 27 de julio de 2021, suscrito por el Maestro Ricardo Rojas Arévalo, Secretario General de la Facultad de Derecho, para la elaboración del trabajo de Tesis Profesional denominado "Renta Básica Universal como instrumento de Protección Social en México", bajo la asesoría de la **DRA. MARÍA ASCENSIÓN MORALES RAMÍREZ**, Profesora de la Facultad de Derecho, ha concluido la elaboración del mencionado trabajo.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, en atención a que el mencionado trabajo cumple los requisitos correspondientes, según lo ha informado por escrito la citada **DRA. MARÍA ASCENSIÓN MORALES RAMÍREZ**, se aprueba por parte de este Seminario la referida Tesis Profesional, lo que se expresa para el efecto de que se continúen los trámites que procedan y se le designe el Jurado que corresponda para la aplicación de su Examen Profesional.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".**

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

  
**DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO**  
Director del Seminario



*A la Facultad de Derecho y a la Universidad, por la formación que me han dado.  
Es gracias a la escuela pública y gratuita que pude realizar este trabajo.*

*A mi madre Ana María Anguiano García quien siempre dio su vida por sus hijos,  
ha sido mi mentora confidente y la persona a quien más amo. A mi padre Jesús  
Manuel de la Teja Torres por siempre apoyarme y amarme incondicionalmente  
así como por enseñarme el hermoso trabajo de ser papá. A mi hermano Jesús  
Manuel De la Teja Anguiano por ser la persona con la que siempre podré contar  
y por inspirarme a seguir este camino. A mi abuela Teresa García, que seguro  
está muy orgullosa.*

*A mi directora de tesis la Doctora María Ascensión Morales Ramírez quien creyó  
en mí y en mi capacidad académica para realizar este trabajo.*

*A Brenda Elizabeth Jiménez Castrejón a quien aprecio nunca alejarse de mí  
desde que iniciamos esta travesía y por siempre tener un lugar en su corazón  
para mí. Que nuestro tiempo sea eterno. A mis camaradas Sergio Uriel Martínez  
Cabrera y Fernanda Vianey García Montesinos por avanzar conmigo en este  
camino.*

*A Kevin Iván Galindo García, por ser parte importante en mi vida*



## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

### **CAPÍTULO 1 DISTINTAS FORMAS DE PROTECCIÓN**

1.1. Seguridad Social .....	5
1.1.1. Riesgos y contingencias sociales.....	6
1.1.2. Concepto de Seguridad Social.....	7
1.1.3. Alcance de la seguridad social.....	11
1.1.3.1. Seguro Social.....	13
1.1.3.2. Asistencia Social.....	18
1.1.3.3. Previsión Social.....	21
1.2. Protección Social.....	24
1.2.1. Concepto de Protección Social .....	26
1.2.2. Alcance de la Protección Social.....	28

### **CAPÍTULO 2 ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

2.1. Antecedentes históricos internacionales .....	35
2.2. Antecedentes históricos nacionales.....	40
2.2.1. Orígenes de los Institutos de Seguridad Social .....	46
2.2.2. Reformas a las leyes de Seguridad Social.....	49
2.2.3. Protección en Salud.....	52
2.3. Sistema de Protección Social en México.....	59
2.3.1. Sistema de Seguridad Social.....	66
2.3.2. Sistema Nacional de Salud.....	68
2.3.3. Sistema Nacional de Desarrollo Social .....	70
2.3.4. Sistema Educativo Nacional .....	72
2.3.5. Sistema Nacional de Vivienda .....	73



### **CAPITULO 3 RENTA BÁSICA UNIVERSAL**

3.1. Renta Básica Universal .....	75
3.1.1. Protección Social Universal .....	77
3.1.2. Pisos de Protección Social .....	81
3.1.3. Derecho al mínimo vital .....	85
3.2. Definiciones de la Renta Básica Universal .....	87
3.2.1. Su deslinde con otras figuras .....	88
3.2.2. Definiciones acerca de la Renta Básica Universal.....	90
3.3. Naturaleza jurídica .....	93
3.4. Principios .....	96
3.4.1. Universalidad .....	96
3.4.2. Igualdad.....	102

### **CAPITULO 4 RENTA BÁSICA UNIVERSAL EN MÉXICO**

4.1. Justificación de una Renta Básica Universal en México .....	106
4.1.1. Asignación de un mínimo vital .....	115
4.1.2. Concepto de renta en la legislación mexicana.....	119
4.2. Experiencias y propuestas en México .....	121
4.3. Sistema de Protección Social Universal e institucionalidad de la Renta Básica en México.....	129
4.4. Propuestas de financiamiento para una Renta Básica Universal en México .....	133

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>144</b>
--------------------------	------------

<b>Bibliografía:.....</b>	<b>150</b>
---------------------------	------------

<b>Hemerografía.....</b>	<b>157</b>
--------------------------	------------

<b>Recursos electrónicos .....</b>	<b>164</b>
------------------------------------	------------

<b>Otras fuentes.....</b>	<b>166</b>
---------------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

---

El presente trabajo parte de la necesidad de instaurar un instrumento de Protección Social que garantice a toda la población el acceso a un ingreso que procure propiciar bienestar, estabilidad y dignificar la calidad de vida. Esta propuesta de ingreso se planea como respuesta a los problemas que en los últimos años se han incrementado en México y en el mundo, tales como el aumento de desempleo, que orilla cada vez más a los trabajadores a aceptar condiciones laborales desfavorables en las que, entre otras violaciones, no se les concede acceso a la Seguridad Social, poniéndolos en una situación de indefensión ante las adversidades, lo mismo sucede con las nuevas formas de empleo atípico, entre otras infracciones a derechos laborales; así como con aquellos trabajadores que optan por autoemplearse, situación en la que por su naturaleza tampoco les permite gozar de prestaciones sociales mínimas.

En una sociedad como la nuestra en la que el avance tecnológico e industrial desplazan cada vez más a la fuerza de trabajo, y que como consecuencia trae que los empleos estén siendo más competidos principalmente por la necesidad de invertir en capital humano, es decir, en capacitación académica y/o tecnológica para operar o desarrollar los nuevos equipos de trabajo. Esto ya no sólo se reduce a las nuevas formas de empleo atípicas que se han desarrollado a la par de este cambio tecnológico e industrial; va más allá en cuanto a nivel estructural puesto a que las personas que carecen de este capital humano y cultural por no contar con las condiciones materiales de subsistencia necesarias para invertir en su educación quedan relegadas de siquiera la oportunidad de colocarse en un campo laboral.

Por ello, se colige que al otorgar seguridad en el ingreso primariamente a aquellas personas que dentro de una sociedad carecen de oportunidades laborales por no contar con el capital cultural adecuado; así como por verse desplazados del propio entorno laboral o que se han visto inmersos en una relación atípica de empleo como consecuencia de un avance tecnológico e industrial inconsciente de las

repercusiones sociales en la clase obrera; se estará otorgando capital para nivelar las condiciones en que se encuentran y que les han dificultado su acceso al campo laboral o sino también de otros derechos sociales.

El derecho a un ingreso que proporcione a las personas un nivel de vida decoroso sin mediar condición alguna y que tenga un carácter universal ha sido tema de debate desde hace varios años, especialmente en la última década; se han implementado políticas similares o simulacros en países con un alto nivel de desarrollo social. Autores de distintos lugares han descrito los beneficios y han elaborado propuestas para su ejecución. Algunos organismos internacionales para el desarrollo económico han recomendado a países de en vías de desarrollo como México implementar modelos universales para hacer frente a los altos índices de pobreza que acaecen en su país.

En el caso mexicano, la idea de instaurar un instrumento como el de la Renta Básica Universal ha pasado por muchas discusiones, la posibilidad y viabilidad han sido examinadas por algunos doctrinarios que han ponderado la posibilidad de una política de este tipo en el país en relación con los acuerdos y responsabilidades internacionales a las que México se ha obligado. En este trabajo se analizarán los distintos proyectos y esquemas de financiamiento para instaurar una Renta Básica Universal en México, su encuadre con el sistema jurídico y la posibilidad de esta para hacer frente a las distintas problemáticas económicas y sociales del país.

En un país en donde imperan las relaciones atípicas de trabajo y lo que se le ha conocido como informalidad laboral, la clase obrera no cuenta con las condiciones mínimas de trabajo y ni siquiera con la protección que otorga la Seguridad Social; esto último conforma un problema específico en el país ya que si bien hay prestaciones que pueden llegar a cubrir los trabajadores por su propia cuenta, lo cierto es que las referentes a la protección ante contingencias sociales no siempre pueden llegar a cubrir por completo. Ante las distintas formas en que el Estado puede llegar a otorgar dicha protección, la seguridad en el ingreso puede apoyar mediante un esquema universal de derechos sociales básicos a que todos

los miembros de una sociedad puedan nivelar sus condiciones de vida y por lo tanto, tener acceso a una mayor gama de derechos de carácter social.

Por último, se busca con esta investigación un camino para dar solución a las necesidades de las personas marginadas y en situación de pobreza que no cuentan con recursos suficientes para tener acceso a un nivel adecuado de sostenimiento y que, a pesar de contar con programas de desarrollo a través de transferencias condicionadas, estas suelen ser insuficientes, no abarcan a todos los sectores que lo requieren o bien caen en la denominada “trampa de la pobreza”; con el objetivo de dar cabido cumplimiento a las recomendaciones pronunciadas por Organismos Internacionales pero sobre todo a lo dispuesto constitucionalmente en materia de derechos sociales.

En esta investigación tomaremos la posición de buscar un sistema articulado y completo de prestaciones sociales que no distinga sobre personas laboralmente ocupadas, ni de aquellas económicamente sostenibles; sino que exista un sistema de protección que provea universalmente de todos los servicios y proteja los derechos de naturaleza social, desde los más mínimos hasta los más completos como lo es la seguridad en el ingreso a través de transferencias monetarias incondicionadas.

En el primer capítulo analizamos los distintos sistemas de Protección Social así como sus alcances y distinciones con el sistema de Seguridad Social, de igual modo se explican los modelos que conforman dicho sistema, es decir, el seguro social, la asistencia y previsión social. El capítulo dos aborda la historia de la protección en México, su evolución y cómo se integra el sistema actual de Protección Social.

Continuando con el capítulo tres, el cual tratará sobre el instrumento de Protección Social Universal que es la Renta Básica Universal, su naturaleza jurídica, características y principios; por último en el capítulo cuatro de carácter propositivo analizamos la viabilidad de una Renta Básica Universal en México; los antecedentes en el país que se conforman principalmente por las propuestas legislativas y demás

programas sociales que han formado el camino hacia dicha renta; en el mismo tratamos las distintas formas en que puede implementarse este instrumento para culminar con una propuesta formada a través de la investigación completa de este trabajo para implementar este tipo de protección en México y la forma en que la misma modificaría los estándares en cuanto a derechos y prestaciones sociales existentes.

# **CAPÍTULO 1**

## **DISTINTAS FORMAS DE PROTECCIÓN**

### **1.1. Seguridad Social**

La Seguridad Social en su concepción amplia constituye el sistema de protección más completo en cuanto a su alcance y prestaciones; su ámbito subjetivo de aplicación incluye a todas las personas en cualquier momento de su vida, el objeto de protección será cualquier contingencia natural o humana. En cuanto a su funcionamiento, se auxilia de distintos modelos para la consecución de sus fines, a través de un sistema articulado de instrumentos de protección.

La Seguridad Social comprende principalmente un modelo de seguros sociales de carácter contributivo. También se hace valer de la Asistencia y la Previsión Sociales, que tienen un carácter reparador y preventivo, respectivamente. La Asistencia Social se encargará de proteger a aquellos que no forman parte del modelo de seguros sociales y que se encuentran en situación de necesidad. La previsión social por su parte deberá tener la capacidad de evitar o reducir las posibles dificultades que puedan sufrir los sujetos en consecuencia de riesgos o contingencias, abarca tanto asegurados como personas en general.

Como se mostrará, la Seguridad Social es un concepto multidisciplinario, que se considera tanto político, como económico, jurídico y filosófico. Es la materialización conceptual de las aspiraciones de la humanidad para englobar en un sistema todos los medios necesarios para hacer frente a las eventualidades que acarrea la naturaleza humana, a partir de una función social, ya sea por su carácter de trabajador asalariado o simplemente por su condición como miembro de una sociedad.

La noción acerca de la Seguridad Social se explicará a fondo más adelante, comenzaremos por explicar los elementos más básicos escalando para una mejor comprensión del concepto en su totalidad.

### 1.1.1. Riesgos y contingencias sociales

Los seguros sociales tienen como antecedente más próximo dentro de la Seguridad Social al seguro privado, el cual protege principalmente los riesgos pactados en el contrato de seguro. La creación de seguros sociales transformó también los riesgos a los que daban respuesta; en el seguro privado, por el contrato respectivo, “el asegurador se obliga, contra el pago de la prima por el asegurado, a mantener a éste indemne en caso de sufrir daño por el riesgo cubierto por el respectivo contrato”<sup>1</sup>.

Así, con los seguros sociales los riesgos pasan de la esfera de derecho privado al derecho social cuando la misma sociedad, a través del Estado, asume su protección, debido a que los seguros sociales se rigen bajo el principio de solidaridad, por el cual, los ciudadanos en su conjunto, a través del Estado, y los asegurados contribuyen en su financiamiento.

Cuando surge la Seguridad Social la terminología evoluciona y en vez de riesgos sociales se comienza a utilizar la expresión “contingencia” puesto a que la protección que brinda la seguridad social no sólo cubre “accidentes” o consecuencias dañinas, sino que también vela por acontecimientos naturales de la vida humana como lo es la muerte o de ser el caso, la maternidad. Netter describe a las contingencias sociales como la “diversidad de necesidades resultante de distintas situaciones en las cuales una persona puede ser privada de sus medios de existencia o sufrir cargas particulares”<sup>2</sup>.

El carácter social que reviste a las contingencias preservadas por la Seguridad Social lo obtiene en cuanto a que “tiene por efecto que una persona o los miembros de su familia a su cargo, o unos y otros (...), resultan desfavorablemente afectados (...), en perjuicio de su nivel de vida, a consecuencia de un incremento

---

<sup>1</sup>Fernández Ruiz, Jorge, *Derechos de los usuarios de los seguros privados*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 7. Recuperado de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11032>.

<sup>2</sup> Francis, Netter. *La seguridad social y sus principios*; tr. de Julio Arteaga. IMSS. Depto. de Publicaciones. México. 1982, p.9.

en el consumo o de disminución o supresión de los ingresos (...)”<sup>3</sup>. Además toma relevancia jurídica este tipo de contingencias cuando “en el respectivo sistema jurídico previsional, al verificarse dichos eventos, y derivar de ellos una situación de necesidad, legalmente es soportada por los entes previsionales”<sup>4</sup>, en este caso será el Estado quien sobrelleva estas contingencias.

La palabra contingencia resulta la más conveniente para referirse a la Seguridad Social, en cuanto abarca más aspectos de la vida humana que riesgos o cargas. Por otra parte, ésta ha sido la terminología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en instrumentos como el Convenio 102, sobre norma mínima de Seguridad Social de 1952 o el Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas, 1966, entre otros.

#### 1.1.2. Concepto de Seguridad Social

Aunque en la doctrina no se ha llegado a un consenso claro de lo que es la Seguridad Social, el concepto se adelanta y surge en un principio en instrumentos jurídicos, por lo tanto, de las primeras acepciones que se tiene de ésta es la concepción jurídica o positivizada; al respecto la Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 fue el primer documento que elevó la seguridad social como instrumento internacional; en su definición de Seguridad Social se describe de la siguiente forma:

*La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional; desempleo, invalidez, vejez y muerte, y*

---

<sup>3</sup> Podetti, Humberto. “Los riesgos sociales”; en: *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Buen Lozano, Néstor de; Morgado Valenzuela, Emilio. Coordinadores. México. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional Autónoma De México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1997, p. 645.

<sup>4</sup> *Ídem*.



*también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.*

Al respecto, la visión jurídica que se ha tomado por varios autores comprende lo que conocemos como el Derecho de la Seguridad Social; la mayoría de estas definiciones describen a la Seguridad Social como un instrumento del derecho. Armando Grisolia concuerda con la definición anterior en aspectos como el objeto de protección, que como se ha señalado anteriormente se trata de contingencias. Así alude a que “el derecho de la seguridad social es el conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales, como la salud, la vejez, la desocupación. Se trata de casos de necesidad biológica [y], económica (...)”<sup>5</sup>.

Entre otras definiciones de esta disciplina jurídica, Briceño Ruiz refiere que el derecho de la seguridad social es el “conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todas las personas contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y las previene, a fin de permitir su bienestar mediante la superación de aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural”<sup>6</sup>.

En Báez Martínez se encuentra una definición similar, de acuerdo con este autor, éste comprende “el conjunto de normas, instrucciones, principios y disposiciones que tienen por finalidad garantizar el derecho humano, la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”<sup>7</sup>.

Para el Doctor Sánchez Castañeda “el derecho de la seguridad social está constituido por el conjunto de disposiciones legislativas y reglamentarias que protegen a los trabajadores y a sus familiares o dependientes económicos contra los riesgos susceptibles de reducir o suprimir sus ingresos, como consecuencia de

---

<sup>5</sup> Grisolia, Julio Armando, *Manual de derecho laboral*, 2a. ed., Argentina, Lexis Nexis, 2005, pp. 753 y 754.

<sup>6</sup> Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, México, Oxford, 2010, p. 14.

<sup>7</sup> Báez Martínez, Roberto, *Lecciones de seguridad social*, México, 1994, p. 2.

enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte”<sup>8</sup>.

A diferencia de la acepción jurídica de la Seguridad Social, algunos autores han optado por entender a ésta como una disciplina fuera del derecho, con un carácter científico propio producto de su alcance, el cual no se limita únicamente a normas jurídicas o instituciones de derecho.

En ese sentido, uno de los tratadistas que ha explorado semánticamente a la Seguridad Social ha sido Ángel Ruiz Moreno quien señala que “el concepto de seguridad social (...) más que jurídico es de índole filosófica ya que en él pueden englobarse prácticamente todas las aspiraciones humanas para alcanzar una vida justa, plena y feliz”<sup>9</sup>.

La definición de Ruiz Moreno apunta, además, que al tratarse de un concepto filosófico que se refleja en la cotidianidad de la humanidad y como ocurre con otros aspectos de la vida del ser humano cuando éstos se introducen en el derecho (por medio de normas jurídicas) se desplaza su estudio a la ciencia del derecho; esto es, a una “ciencia de normas jurídicas sistematizadas”<sup>10</sup>. El motivo de trasladar la Seguridad Social a la ciencia jurídica y en consecuencia crear el Derecho a la Seguridad Social, principalmente se debe a hacer exigible este derecho al Estado y por tanto regularlo para ser conferido a los sujetos de derecho.

Es común que dada la naturaleza dinámica de la Seguridad Social, muchos tratadistas propongan un enfoque diferente sobre su conceptualización, ubicándola en distintas ramas del conocimiento. De este modo, al encontrarse regulada por normas jurídicas se haya dentro de la disciplina del Derecho; al analizarse teleológicamente, es decir, por sus objetivos o causas finales, puede situarse en

---

<sup>8</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. *La seguridad y la protección social en México: Su necesaria reorganización*. México. Porrúa. 2014, p. 16.

<sup>9</sup> Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 36.

<sup>10</sup> Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. “La Deslaborización del Derecho de la Seguridad Social y su Autonomía con respecto del Derecho Laboral”. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, núm. 7, julio-diciembre. México, 2008, p. 211.

disciplinas filosóficas. Al observar el rol del Estado en la planeación y estructuración de políticas de Seguridad Social, la acercará más a las ciencias políticas o de la administración pública (considerando de este modo también al Derecho estricto).

Como ejemplo de lo anterior, José Pérez Leñero considera a la Seguridad Social como la “parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia tienen por fin defender, propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual”<sup>11</sup>. De este modo, señala el autor, se establece su “carácter científico y su entronque con otra ciencia más general”<sup>12</sup>, añadiendo en su definición la característica teleológica de los objetivos de la seguridad social, que son en síntesis proporcionar paz y bienestar a las personas en su conjunto y como individuos.

A manera de conclusión sobre lo anterior expuesto podemos agregar que dependerá del enfoque previsto para definir a la Seguridad Social, el área de estudio de las humanidades en que se inserte. La dificultad de definir a la Seguridad Social no tiene como origen el desconocimiento de sus objetivos ni finalidades, sino la pluralidad de espacios que ocupa en distintas ramas del conocimiento, al ser parte integral de la dinámica de la mayoría de las sociedades; repercute así en aspectos individuales y colectivos. Concluyendo con una cita muy puntual que sintetiza las ideas vertidas en esta primera parte:

*“La seguridad social, en cuanto al hombre es un derecho; en cuanto al Estado, una política; en cuanto a la ciencia jurídica, ya es una disciplina; en cuanto a la filosofía, es una expresión de justicia; en cuanto a la sociedad, un factor de solidaridad; en cuanto a la administración, un servicio público; en cuanto al desarrollo, un factor integrante de la política general; en cuanto a la economía, un factor de redistribución de riqueza, y así podríamos seguir con*

---

<sup>11</sup> Pérez Leñero, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar, 1956, p. 35.

<sup>12</sup> *Ídem*.

*numerosos ángulos desde los que enfocamos la seguridad social”<sup>13</sup>.*

### 1.1.3. Alcance de la seguridad social

De las definiciones sobre el concepto de Seguridad Social encontramos que un aspecto total se encuentra en la finalidad y objetivos de ésta. Al respecto cabe señalar, que la Seguridad Social dentro de la ciencia jurídica se compone de distintas figuras de las que se auxilia para alcanzar sus fines, generando un sistema articulado de normas que prevén distintos medios para hacer efectivo el derecho subjetivo de la seguridad social.

Al referirnos al alcance de la Seguridad Social, tomamos como punto de partida lo que entendemos por alcance; utilizando la definición de Juan Carlos Cortés González, alcance es “el nivel necesario mínimo de bienes que defina la deliberación pública y se exprese en el derecho, con el cual en todo caso se provea la seguridad económica básica para alcanzar el fin del sistema”<sup>14</sup>.

Explicando lo anterior, como ejemplo de la finalidad del sistema de Seguridad Social; en México la actual ley de Seguro Social en su artículo segundo señala: “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión (...)”.

Con esto, se entiende como alcance a los medios de los que se vale un sistema para alcanzar sus fines, así como la cobertura que puede llegar a otorgar determinado modelo o sistema de protección, al aplicar dichos bienes.

Ahora bien, sobre los “bienes que defina la deliberación pública y se exprese en el derecho” serán los medios con los que cuente el Estado, a partir de un proceso

---

<sup>13</sup> Marti Bufill, Carlos, *La seguridad social y la salud pública*, Serie de Estudios de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid. 1974.

<sup>14</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la protección social*, Legis, Colombia, 2009.

legislativo (a esto se refiere el autor con “deliberación pública y se exprese en el derecho”) para brindar la protección en materia de Seguridad Social. Las medidas que adoptan los gobiernos para proporcionar seguridad social, según la OIT son:

- *“Las transferencias en metálico en una sociedad que se propone garantizar la seguridad de los ingresos y, por extensión, prevenir o reducir la pobreza;*
- *aquellas medidas que garanticen el acceso a la asistencia sanitaria, a los servicios de salud y a los servicios sociales;*
- *otras medidas de naturaleza similar concebidas para proteger los ingresos, la salud y el bienestar de los trabajadores y de sus familias”<sup>15</sup>.*

Sin embargo, doctrinalmente se hayan enfoques esquemáticos sobre los medios que compone el sistema de Seguridad Social. Al respecto y en relación con la OIT en su Informe sobre el trabajo en el mundo (año) 2000<sup>16</sup>, el doctor Sánchez Castañeda señala que “la seguridad social comprende el seguro social (los regímenes contributivos), la asistencia social (prestaciones financiadas con ingresos fiscales, que se facilitan exclusivamente a quienes tienen ingresos modestos) y las prestaciones universales (las que no exigen un examen previo de los ingresos o de los medios económicos)”<sup>17</sup>. Estas figuras reguladas por el derecho e implementadas de facto en las políticas de un Estado, componen de forma general el sistema de Seguridad Social.

De manera similar Orlando Peñate hace referencia a lo determinado por la Oficina Internacional del Trabajo, como los medios establecidos por el Estado para la obtención de los fines de la seguridad social; en su texto menciona los siguientes:

a) El seguro social.

---

<sup>15</sup> ILO, *Social security for all - Investing in global social and economic development. A consultation, Issues in Social Protection*; Discussion Paper 16. Department of Social Security, Ginebra, 2006.

<sup>16</sup> OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, 2000, p. 10

<sup>17</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. Op. Cit. p. 18.

b) La asistencia social, y;

c) Un servicio público, “por el cual los miembros de ciertas clases de la población, en las condiciones previstas por la Ley, tienen derecho a prestaciones de un importe determinado, que son sufragados por la colectividad”<sup>18</sup>.

Este último punto, de cierto modo impreciso, logra interpretarse como aquellas prestaciones que sin tener un carácter asistencialista ni contributivo son entregadas solidariamente a sectores específicos; sin embargo, puede incorporarse al apartado de aquellas prestaciones de carácter universal, o a la previsión social.

En conclusión, podemos afirmar que el alcance de la Seguridad Social está determinado por los modelos en los que se auxilie el Estado, establecidos en la legislación para alcanzar los fines de bienestar individual y colectivo, es decir, los fines del sistema mismo.

Entenderemos como modelos aquellos arquetipos desarrollados para su implementación en un sistema jurídico, permitiendo su adecuación para satisfacer las necesidades específicas de cada sociedad. En la Seguridad Social, un modelo servirá como referencia para cumplir con los objetivos de protección. En los siguientes apartados explicaremos cuáles son los principales instrumentos y modelos que utiliza la Seguridad Social para la consecución de sus fines.

#### 1.1.3.1. Seguro Social

Los seguros sociales nacen en el contexto de la Primera Revolución Industrial, el cual fue un proceso histórico cuyo avance tecnológico e industrial (iniciado por la creación de métodos de producción en serie y la creciente demanda de productos en las colonias de las naciones imperialistas), provocó grandes cambios en la cotidianidad de las personas, sobre todo en los trabajadores de fábricas. El tránsito a un modelo de capitalismo industrial trajo como consecuencia

---

<sup>18</sup> Peñate Rivero, Orlando, *Orden Económico y Seguridad Social. El futuro de la seguridad social en América Latina*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, 2008, pp. 14-15.

la urbanización de distintas ciudades, transfiriendo a los antiguos trabajadores del campo a las urbes.

El desplazo masivo a las ciudades y el incremento de trabajadores en las fábricas provocó un efecto conocido en la teoría marxista como “mercantilización” del trabajo. El proceso de mercantilización se inicia “cuando se produce un objeto, no para el consumo directo sino para su intercambio por otro en el mercado”<sup>19</sup>; así, el trabajo humano en el proceso de producción capitalista constituye un valor dentro del mercado con el que puede obtenerse lucro, este proceso cambia por completo las relaciones de trabajo existentes hasta ese momento. El trabajador ahora será únicamente dueño de su trabajo, el patrón (dueño de los medios de producción) se aprovechará de esto y procurará la acumulación de capital reemplazando el trabajo manual por el trabajo de las máquinas y aumentando la jornada de trabajo a niveles cuasi inhumanos; “los trabajadores saben que pueden ser reemplazados en cualquier momento por los compañeros cesantes que están dispuestos, muchas veces, a aceptar salarios de hambre con tal de poder tener un trabajo”<sup>20</sup>.

Una corriente de estudiosos del siglo XIX se encargó de exponer esta problemática en forma de análisis sociales e incluso filosóficos, al desconocer el impacto posterior de la naciente industrialización. A estos autores se les incluye en la corriente del socialismo utópico, quienes por tal desconocimiento fueron fuertemente criticados por los socialistas científicos ya que sus “teorías incipientes no hacían más que reflejar el estado incipiente de la producción capitalista, la incipiente condición de clase (...), latente todavía en las condiciones económicas poco desarrolladas de la época”<sup>21</sup>.

Sin embargo, pese a la pura descripción teórica de la problemática de la época, “las obras de estos autores servirán para fundamentar las escuelas cooperativas y mutualistas y se referirán a mejores formas de organización del

---

<sup>19</sup> Harnecker, Marta, *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, Siglo Veintiuno Editores, 52ª edición, México, 1985, p.17

<sup>20</sup> Ibidem, pp. 34-35.

<sup>21</sup> Engels Federico, *Del socialismo utópico al socialismo científico*, Quinto sol, México, 1972, p. 47.

trabajo y a la prestación de servicios para los trabajadores y sus familias”<sup>22</sup>. Cabe resaltar que estas figuras sirvieron como prototipo para la posterior creación de seguros sociales.

Las exigencias del proletariado serán las que clamarían por políticas de protección ante las adversidades ocasionadas dada la naturaleza de su trabajo, las cuales ocasionarían una disminución considerable en sus ingresos pero sobre todo en su salud y la de su familia, al enfrentarse al hambre y a distintas enfermedades sin ningún tipo de apoyo.

Fue en Alemania donde las primeras ideas de proporcionar protección efectiva a los trabajadores surgen a finales del siglo XIX como consecuencia de las graves crisis económicas que trajeron aparejados los distintos conflictos políticos y sociales a raíz de la Unificación del naciente Imperio Alemán. Fue el canciller Otto Von Bismarck quien logró un periodo de consolidación y desarrollo de la nación alemana.

El gobierno de Bismarck se caracterizó por tener tintes autoritarios y beneficiar a los sectores industriales adoptando posturas proteccionistas a la par de que intentaba frenar el movimiento obrero alemán, adhiriéndose a las medidas intervencionistas concebidas por los economistas representativos del socialismo utópico y de los socialistas de Estado, quienes encontraban favorable la intervención del Estado para la redistribución de ingresos entre los ciudadanos manteniendo el modelo económico capitalista<sup>23</sup>.

Fue el canciller Otto Von Bismarck quien presenta el 17 de noviembre de 1881 al parlamento alemán (Reichstag) su programa de seguros sociales<sup>24</sup>. Este programa “alcanzó consagración legislativa el 15 de julio de 1883, para proteger a

---

<sup>22</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, Op. Cit., p. 31

<sup>23</sup> Etala, Juan José, “Derecho de la Seguridad Social”; en: *Lecciones y ensayos*, Revista en el acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Número 33, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 13. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/lecciones-ensayos/article/view/12793/11461>

<sup>24</sup> Ídem.



los trabajadores de la industria en forma obligatoria”<sup>25</sup>. El parlamento alemán posteriormente expidió las siguientes leyes: sobre el seguro de enfermedad en 1883; del seguro de accidentes del trabajo en 1884, y del seguro de invalidez y vejez en 1889<sup>26</sup>.

El sistema de seguros alemán avanzó tanto que implementó otro tipo de seguros como el seguro de muerte, extendiéndose a otros grupos sociales, además de los obreros de la industria<sup>27</sup>; a tal grado que el sistema jurídico alemán tuvo que reunir todos esos seguros dispersos en distintas leyes en un único Código de Seguros Sociales promulgado en 1911<sup>28</sup>.

El funcionamiento del modelo actual de seguros sociales continúa siendo parecido a los primeros seguros. El seguro social es parte de los modelos contributivos de Seguridad Social, se le conoce como contributivo por las denominadas aportaciones que realizan los particulares y el Estado para el sostenimiento de los seguros sociales, a diferencia de los modelos no contributivos que se financian principalmente con los ingresos del Estado. Al respecto, sobre este tipo de modelos, la OIT alude a que “los regímenes contributivos revisten varias formas. La más corriente es la del seguro social que permite agrupar varios tipos de riesgo, así como cierto grado de redistribución vertical de los ingresos”<sup>29</sup>. Sobre esto podemos agregar, que en varios países, incluido México, es uno de los modelos más comunes y de carácter obligatorio; a manera de ejemplo, el artículo 4 de la actual Ley del Seguro Social agrega que “el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional (...)”. Con esto podemos hacer hincapié en la importancia que tiene este tipo de modelo en el sistema de Seguridad Social.

---

<sup>25</sup> Nuget, Ricardo, “La Seguridad Social: Su Historia y sus Fuentes”; en: *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Op. Cit., p. 611.

<sup>26</sup> Etala, Juan José. Op. Cit. p. 13.

<sup>27</sup> *Ídem*.

<sup>28</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, Op. Cit., p.28.

<sup>29</sup> OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*. Op. Cit., p.8.

Una definición del seguro social la encontramos con Rafel Tena Suck quien manifiesta que “es un instrumento básico de Seguridad Social, de orden público, por medio del cual queda obligada, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores u otros, y el Estado, a entregar al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio cuando se realizan alguno de los siniestros o riesgos que protege o ampara”<sup>30</sup>.

En sintonía con la definición anterior Gustavo Arce Cano señala que “el seguro social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole que pagan los patrones, los trabajadores y el estado, o solo alguno de estos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realicen algunos de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social”<sup>31</sup>

El mencionado carácter obligatorio de los seguros sociales deviene principalmente de los sujetos a los que está dirigido; el asegurado y los beneficiarios de este son los principales sujetos protegidos por el seguro social. Sin embargo, “se trata de un esquema de aseguramiento exclusivamente para quienes ejercen relación laboral, mediante contrato de trabajo”<sup>32</sup>. En el caso mexicano la obligación de incorporar a los trabajadores al Instituto correspondiente, para los trabajadores del sector privado corresponde al patrón; en cuanto a los trabajadores burócratas, es decir, al servicio del Estado, estos “tendrán derecho a exigir a las Dependencias o Entidades (...) el que el Instituto los registre al igual que a sus Familiares Derechohabientes”; lo anterior previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

De lo anterior podemos sintetizar las características principales de los seguros sociales; a) es un modelo contributivo de Seguridad Social, b) su

---

<sup>30</sup> Tena Suck, Rafael, “Del derecho del trabajo a la seguridad social”; en: *Lecciones y ensayos*, Revista en el acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Número 13, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 866-867. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10916>

<sup>31</sup> Arce Cano, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Porrúa, México, 1992, p. 54.

<sup>32</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, Op. Cit., p.34.

financiamiento es tripartito, es decir, las aportaciones son cubiertas por trabajadores, patrones y el Estado (en caso de trabajadores burocráticos se cubrirán de forma bipartita), c) al ser parte de la Seguridad Social es de utilidad pública y de carácter nacional, por tanto es obligatorio para los empleadores (incluyendo al Estado) proveer del seguro social a sus trabajadores al inscribirlos al Instituto correspondiente, d) agrupa varios tipos de riesgos, ya sean accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez, etc.; en relación a lo anterior, e) implica la traslación de un riesgo, frente al pago de las respectivas aportaciones o contribuciones, el Instituto correspondiente se hará cargo de la responsabilidad que corresponde en un principio al empleador.

#### 1.1.3.2. Asistencia Social

La asistencia social nace como parte de la naturaleza del ser humano quien desde siempre ha propiciado el cuidado de los suyos, sobre todo de los más desfavorecidos; sin embargo, durante el contexto histórico de la revolución industrial, si bien es cierto la asistencia social, en ese entonces conocida como beneficencia o caridad, existía aún antes de la industrialización, la apremiante necesidad de atender el creciente número de pobres y desfavorecidos en las ciudades hizo elevar la cantidad de instituciones asistenciales, principalmente las auspiciadas por la iglesia católica.

Sin embargo, la evolución de las instituciones asistencialistas provocó que tiempo después se incorporaran al ámbito particular a través de agrupaciones de asistencia sin fines de lucro. De igual modo, con la implementación de sistemas subsidiarios de Seguridad social, se convierte en asistencia pública. Adquiere el carácter social cuando “el Estado absorbe ciertas acciones de caridad y de

beneficencia”<sup>33</sup>, para reparar daños a un sector específico o de poblaciones afectadas por un hecho en concreto.

En la doctrina, el concepto de asistencia social normalmente se haya dentro de los modelos de Seguridad Social. En palabras de Jaime Araiza “es un medio para mejorar los niveles de bienestar social de ciertos sectores de la población”<sup>34</sup>.

Una definición más amplia la encontramos con Ricardo Fletes, quien sostiene que “se trata del conjunto de disposiciones legales y acciones llevadas a cabo por las instancias gubernamentales en un plano federal, estatal y municipal, dirigidas a atender las necesidades básicas, pero también urgentes, de individuos y grupos de individuos que no están en condiciones de satisfacerlas por ellos mismos”<sup>35</sup>.

Para el doctor Sánchez Castañeda y la doctora Morales Ramírez, “la asistencia social consiste en toda actividad organizada, tanto pública como privada para ayudar a individuos o familias en estado de pobreza económica, con lo cual se posibilita su acceso al normal desarrollo de las actividades sociales”<sup>36</sup>.

Conforme a los criterios de la OIT “la asistencia social proporciona prestaciones a las personas menesterosas que no perciben prestación alguna, o cuyas prestaciones proceden de otras formas de protección social que no resultan adecuadas. Con frecuencia, lo que suscita una demanda de asistencia social es la inexistencia de un seguro social”<sup>37</sup>.

Como ejemplo de lo anterior, en México, la Ley de Asistencia Social define en su artículo tercero que “se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de

---

<sup>33</sup> Araiza Velásquez, Jaime, “Asistencia social”, en: *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, ISSSTE-IMSS-UNAM, México, 1994, pp. 73-75.

<sup>34</sup> *Ídem*.

<sup>35</sup> Fletes Corona, Ricardo, “Asistencia social: alcances y limitaciones”. *Revista de Estudios Jaliscienses*, No.55, 2004.

<sup>36</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo; Morales Ramírez, María Ascensión, *El Derecho a la Seguridad Social y a la Protección Social*, Porrúa – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

<sup>37</sup> OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*. Op. Cit., p.10.

personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”.

Dentro del Sistema de Seguridad Social, la asistencia social, según Beveridge, funciona como un modelo subsidiario; “la asistencia pública podrá cubrir las necesidades extraordinarias de la vida”<sup>38</sup>, siendo el seguro social el principal instrumento del Plan de Seguridad Social.

El Plan de Seguridad Social de William Henry Beveridge fue entregado al gobierno inglés en noviembre de 1942, su intención era establecer un plan para atenuar los daños ocasionados por la Segunda Guerra Mundial. El plan consistía en un Seguro Social Obligatorio para todas las personas en edad laboral, aquellas que no se encontraran capacitadas para trabajar serían socorridas por la asistencia social. Sin embargo, las personas “que perciban dicho subsidio” deberán emplear “su tiempo en adiestrarse o conservarse en aptitud para el trabajo”<sup>39</sup>. En el plan de Beveridge “el sistema de seguro social se bastará por sí mismo, cuando se encuentre en plena aplicación, para garantizar los ingresos necesarios para vivir en todos los casos normales”<sup>40</sup>.

La intención en este plan es que la mayoría de las personas gocen de un empleo que les permita acceder al sistema de Seguros Sociales, aquellos que no puedan laborar serán socorridos por la asistencia social, de carácter provisional y temporal que les ayude a incorporarse nuevamente en el trabajo. Este plan es uno de los más detallados dentro de la Seguridad Social y que preveía la universalización en las prestaciones y el goce de los modelos existentes de Seguridad Social (Seguros y Asistencia Sociales).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de muchas naciones, pocos países lograron acercarse a la implementación de un sistema de Seguridad Social para todos. En México la idea de avanzar hacia la universalidad de la Seguridad Social

---

<sup>38</sup> Plan Beveridge. *El Seguro Social en Inglaterra*, traducción del texto oficial en inglés por Vicente Peris, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), México, 2008, p. 21.

<sup>39</sup> *Ídem*.

<sup>40</sup> *Ídem*.

surge con las prestaciones y servicios sociales, en tanto que de ellos se intenta goce toda la población, aún si no es derechohabiente en un instituto.

En concordancia con los principios de solidaridad y universalidad de la Seguridad Social, se puede mencionar como ejemplo a la Ley del Seguro Social en México, la cual refleja esta aspiración en unos cuantos artículos, en los que se manifiesta el propósito de destinar recursos de la Federación y de los beneficiarios (carácter solidario) a toda la población no afiliada al Instituto (carácter universal). Lo anterior demuestra que la asistencia social dentro de un sistema de Seguridad Social puede ser suministrada por el Estado en coordinación con Instituciones de Seguridad Social y la población beneficiaria.

Para finalizar, se puede entender a la asistencia social dentro de un sistema de Seguridad Social como un modelo auxiliar que permita alcanzar progresivamente a toda la población beneficiarse de las prestaciones de un seguro social, dirigido a las personas que no se encuentran en edad de laborar, o que han dejado de hacerlo por una u otra circunstancia, para mantenerse o incorporarse a un empleo. Así también se hallará dentro de las prestaciones que genera el Estado a fin de alcanzar a toda su población los beneficios del sistema de Seguridad Social.

#### 1.1.3.3. Previsión Social

De acuerdo con el concepto anteriormente citado del autor José Pérez Leñero, sobre la Seguridad Social, ésta, “mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia tienen por fin defender, propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual”<sup>41</sup>. Nos hemos ocupado hasta este punto de los seguros sociales y de la asistencia social, los cuales conforman las técnicas de ayuda y asistencia, respectivamente, de las que se vale la Seguridad Social para alcanzar sus fines. El modelo de previsión social, por tanto, también se incluye dentro del Sistema de Seguridad Social.

---

<sup>41</sup> Pérez Leñero, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Op. Cit., p. 35.

Para Gabriela Sánchez Luna, la previsión “es el juicio o conocimiento que se forma sobre los riesgos que pueden perjudicar al hombre en el porvenir y el esfuerzo a realizar, esto es, los medios que han de emplearse para prepararse en defensa contra ellos”<sup>42</sup>. La finalidad de la previsión será prevenir riesgos, y prepararse para las contingencias futuras.

Un concepto jurídico se encuentra con Juan Cortés González, quien alude a que “la previsión como término genérico, por su parte, implica la adopción de medidas encaminadas a la anticipación y preparación frente a la ocurrencia de contingencias que afecten la estabilidad económica del sujeto protegido”<sup>43</sup>. En este concepto encontramos elementos propios del derecho de la Seguridad Social, al mencionar el carácter protector de los modelos de previsión, que se encargan de disponer los medios necesarios para atender las necesidades previsibles de las personas.

La previsión puede desarrollarse de varias formas, para Juan José Etala, “el acto de previsión puede hacerse individualmente o por medio de la solidaridad con otras personas”, es decir colectivamente; el autor agrega que “la previsión colectiva puede ser sin fines de lucro y voluntaria, en cuyo caso se trataría de una mutualidad, o puede ser objeto de un comercio (también voluntario), en cuyo caso nos coloca frente al seguro privado”<sup>44</sup>.

La mutualidad consiste en un modelo de previsión colectiva, principalmente utilizada en gremios o asociaciones de trabajadores, cuya principal finalidad será “ayudar a quienes cayeran en estado de necesidad, mediante una aportación periódica tomada de su salario”<sup>45</sup>.

La previsión individual se desarrollará por los medios que la persona considere pertinentes. Las formas más comunes son el ahorro y el seguro privados.

---

<sup>42</sup> Sánchez Luna, Gabriela, “Previsión Social”, en: Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, Op. Cit., p. 342.

<sup>43</sup> Cortés González, Juan Carlos, Derecho de la Protección Social. Op. Cit., p. 54.

<sup>44</sup> Etala, Juan José, Derecho de la Seguridad Social, Op. Cit., p. 48.

<sup>45</sup> De la Cueva, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo, México, Porrúa, 1998, t. II, p. 16.

Cualquier acto de previsión requerirá de contribuciones adelantadas, que aseguren los medios necesarios para hacer frente a las contingencias futuras.

La previsión adquiere su carácter social cuando entes públicos “abonan subvenciones a las instituciones o participan de su financiamiento”<sup>46</sup>; así como cuando regulan las medidas e instrumentos que regulan su aplicación. Al respecto, el Doctor Porfirio Marquet, alude a que “la idea de la previsión social en sentido estricto comprende básicamente dos fuentes: la impuesta por una norma jurídica constitucional y/o legal, y la que tiene su origen en las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre los trabajadores y los patrones”<sup>47</sup>.

Para el Doctor Porfirio Marquet, la previsión social constituye un derecho para la clase trabajadora; el carácter social de ésta se reitera al mencionar que “las prestaciones correspondientes se proporcionan a través de uno o varios organismos especializados de naturaleza social”<sup>48</sup>. Al respecto se puede mencionar a las Instituciones que se encargan de asegurar a los trabajadores una vivienda digna y decorosa, y por supuesto a los Institutos de Seguridad Social como las principales encargadas de promover el derecho a la previsión social a través de diversos mecanismos jurídicos.

A manera de conclusión, la previsión social en un sistema de Seguridad Social se refiere a aquellos instrumentos o medidas que se adoptan para asegurar a los trabajadores y sus familias la efectiva tutela de sus derechos, el alcance de prestaciones económicas y el acceso a medios como el seguro social para enfrentar contingencias venideras.

---

<sup>46</sup> Etala, Juan José, *Derecho de la Seguridad Social*, Ídem.

<sup>47</sup> Marquet Guerrero, Porfirio, “Protección, Previsión y Seguridad Social en la Constitución Mexicana”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 3, julio-diciembre de 2006, pp. 69-89.

<sup>48</sup> Ídem.



## 1.2. Protección Social

La evolución de la sociedad capitalista y el avance de la globalización ha hecho surgir la necesidad de proteger a más sectores de la población, así como brindar con distintos instrumentos la efectiva tutela de derechos reconocidos en el orden jurídico de sociedades en las que, a consecuencia de las estrategias económicas y políticas, se ha incrementado la cantidad de personas en situación de pobreza. Se ha hablado de que, en países en desarrollo, la protección social ha sido una respuesta efectiva a la pobreza y la vulnerabilidad y un componente esencial en las estrategias de desarrollo económico y social<sup>49</sup>.

La Protección Social nace como una ficción jurídica, es decir, una noción que surge de la conceptualización en un área del Derecho para incorporarse al mundo fáctico; en este caso, a través de políticas y medidas estatales cuya finalidad será asegurar el bienestar social y garantizar niveles mínimos de vida para todos.

La Protección Social se relaciona con las políticas sociales, puesto que de ellas se planifica su ejecución o implementación. Para el Derecho, es un concepto que se traduce en una decisión política, en palabras de Cortés González “esa decisión política colectiva tendrá que expresarse en normas, las cuales definen el sistema mismo, por lo que la protección social tiene por causa formal una decisión traducida en la regulación”<sup>50</sup>. Toda política pública, sea de carácter social o no, debe expresarse en la legislación para hacer efectiva su ejecución.

Aunque estos conceptos pueden llegar a confundirse, debe de tomarse en cuenta que “no todas las políticas sociales están orientadas en forma predominante a un fin de protección social, aunque todas ellas poseen, en general, dimensiones de protección social”<sup>51</sup>. Por ende, la Protección Social formará parte de las políticas

---

<sup>49</sup> Cfr. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*, México, CONEVAL, 2012, p. 23.

<sup>50</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, Op. Cit., p. 10.

<sup>51</sup> Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez R., Rossel, C. (editores), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2015, p. 28.

sociales puesto que la política social puede considerarse un género que desprende como especie distintas políticas públicas; sin embargo, “la protección social presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. En consecuencia, no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes”<sup>52</sup>.

Con mayor claridad, Armando Barrientos expone que “la protección social, junto con los programas y políticas que proporcionan servicios básicos (...), constituyen las políticas sociales”<sup>53</sup>. Además de conformar un sistema independiente, la Protección Social toma parte también en del estudio de otras disciplinas, interrelacionándose con el Derecho en cuanto a su objeto (derechos mínimos de subsistencia) y sujetos de protección (individuos de una sociedad).

Como parte de las políticas sociales, la Protección Social tendrá como finalidad la creación de capital humano de todas las personas para que pueda producirse un crecimiento económico y redistribuir hacia ellas equitativamente los frutos de dicho crecimiento<sup>54</sup>. En palabras de la OIT, “un sistema de protección social bien desarrollado es un componente necesario de una economía de mercado bien organizada”<sup>55</sup>.

La Protección Social del mismo modo que lo hace la Seguridad Social, abarca distintos ámbitos de estudio, si se observa desde la perspectiva de la Ciencia Política, puede entenderse como un mecanismo de gestión social, desde la economía será referente de un componente de la economía de mercado. Al conformarse por un eje conceptual interesará dar una definición enfocada al ámbito jurídico.

---

<sup>52</sup> *Ídem*.

<sup>53</sup> Barrientos, Armando, “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?”, *Revista Nueva Sociedad*, No 239, Buenos Aires, mayo-junio de 2012, p. 66

<sup>54</sup> Cohen, Ernesto; Franco, Rolando, *Gestión Social: Cómo lograr impacto y eficiencia en las políticas sociales*, Siglo Veintiuno Editores/CEPAL, México, 2005, p. 13.

<sup>55</sup> OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*. Op. Cit., p. 5.

### 1.2.1. Concepto de Protección Social

A pesar de que no existe consenso en la definición de Protección Social, esta noción ha tenido distintas interpretaciones, el Doctor Sánchez Castañeda enuncia que “la dificultad de establecer un concepto claro de ello se debe a que poco a poco se ha ido desprendiendo de la seguridad social, con la que si bien puede compartir los mismos objetivos y principios, lo cierto es también que no necesariamente se dirigen al mismo tipo de población”<sup>56</sup>.

Entre las definiciones doctrinarias, Norton, Conway y Foster, mencionan que “la protección social se refiere a las acciones públicas tomadas en respuesta a los niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación que se consideran socialmente inaceptables dentro de una determinada política o sociedad”<sup>57</sup>.

En el Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas del año 2001, se define como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”<sup>58</sup>.

Juan Carlos Cortés González establece a partir de un análisis exhaustivo acerca de la Protección Social, su definición como un “sistema público de provisión de bienes meritorios que atiende los requerimientos de financiación en cuanto a la gestión individual y familiar del bienestar, para suplir el estándar mínimo que

---

<sup>56</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. *La seguridad y la protección social en México: Su necesaria reorganización*, Op. Cit., p. 20.

<sup>57</sup> Norton, Andy; Conway, Tim; Foster, Mick. *Working Paper 143 Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development*. London. Overseas Development Institute. 2001, p. 21

<sup>58</sup> Informe del secretario general de la ONU, “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización”, Comisión de Desarrollo Social, 39o. periodo de sesiones del 13 al 23 de febrero de 2001, p. 3.

asegure la dignidad humana, y que repercute directamente en el desarrollo social y mundial”<sup>59</sup>.

Para este autor las prestaciones que concede la Protección Social tienen el carácter de meritorias puesto a que el Estado destina de manera discrecional los bienes para satisfacer las necesidades de los sujetos, “aplicándose al efecto posturas amplias o restringidas sobre el alcance de la cobertura de la protección”<sup>60</sup>; sin embargo, a nuestro juicio, existen modelos de Protección Social, cuyas prestaciones no son condicionadas (meritorias), por el contrario están destinadas a cada individuo de la sociedad, por tanto, esto último debiera preverse en este concepto.

En uno de los Cuadernos sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se define a la Protección Social como “aquellas políticas públicas destinadas a garantizar derechos sociales básicos (...), sea como contribución para enfrentar riesgos comunes en principio a todos los ciudadanos (...) o como respuesta ante situaciones de pobreza y extrema pobreza”<sup>61</sup>.

Encontramos en estas definiciones puntos en común para referirse a la protección social. En primer lugar, el carácter subjetivo que refiere a la población en general y las personas en situación de pobreza en lo particular como sujetos de protección. En segundo lugar, a la naturaleza dinámica de la protección social, debido a la condición de crear, planear e implementar mecanismos y acciones de carácter estatal, para concretarse en un derecho integrado a la protección.

Por tanto, consideraremos a la Protección Social como un instrumento de Derecho Social que comprende el conjunto de programas, políticas y medidas implementadas por los gobiernos con el fin de defender en un principio a los sectores más vulnerables, así como para disminuir las desigualdades económicas

---

<sup>59</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, cit. Nota: 50, pp. 55-56

<sup>60</sup> *Ídem*.

<sup>61</sup> Rossel, Cecilia; Salvador, Soledad; Monteiro, Lucía, “Protección Social y Género en Uruguay: Avances y Desafíos”. En Serie: *El Futuro en Foco, Cuaderno Sobre Desarrollo Humano* No. 08, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Uruguay, 2014, p. 19.

y sociales brindando apoyo para generar el bienestar suficiente a fin de que la población en su conjunto obtenga niveles mínimos de calidad de vida.

### 1.2.2. Alcance de la Protección Social

Así como existe pluralidad en conceptos de la Protección Social, también los hay en su alcance. A pesar de que existe cierto consenso en sus finalidades, por su cercanía con la política social como con el resto de los sistemas de protección; conviene esquematizar cómo se conforma conceptualmente un sistema de Protección Social.

Como se ha mencionado anteriormente, se entiende por alcance a aquellos medios de los que se vale un sistema para alcanzar sus fines, así como la cobertura que puede llegar a otorgar determinado modelo o sistema de protección, al aplicar dichos bienes.

El alcance de la Protección Social será distinto para cada sociedad, dependiendo del modelo económico y las situaciones particulares. Sin embargo, en la doctrina podemos encontrar puntos en común. Para Juan Cortés González, “el alcance de un sistema tal dependerá en últimas de la definición política que una colectividad determine; ésta tendrá así mismo que respetar los principios generales del derecho y abogar por que dicho estándar sea suficiente para el logro del fin del sistema”<sup>62</sup>.

Es importante el papel que juega el estado en la asignación de medios para lograr los fines del sistema de Protección Social, este sistema “habrá de dispensar ciertos beneficios y coberturas a todos, mas no serán necesariamente los mismos”<sup>63</sup>. El debate que surge es sobre si la cobertura que brinda el sistema de Protección Social expresada en los medios de los que se hace valer, satisfacen las necesidades de toda la población o sólo de las personas en estado de necesidad.

---

<sup>62</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, Op. Cit., p. 57.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 11.

Al respecto, las académicas, Cecilia Rossel, Soledad Salvador y Lucía Monteiro al analizar la noción conceptual de la Protección social, señalan que “las distintas definiciones dejan entrever visiones diversas sobre si la protección social debe estar orientada a proteger a la población pobre y vulnerable o si, en cambio, debe estar dirigida a toda la población, como instrumento garante de los derechos de todos los ciudadanos”<sup>64</sup>.

Como respuesta se puede tomar en cuenta el criterio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “la noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos”<sup>65</sup>. Lo que concluye que el carácter subjetivo del sistema de Protección Social busca el sostenimiento de todos los individuos, enfocándose en aquellos que tienen necesidades más imperiosas.

Ahora bien, sobre los medios utilizados para satisfacer las necesidades de la población, puede tornarse el mismo debate, sobre si únicamente se buscará cubrir los riesgos asociados a la capacidad económica de las personas, o bien su espectro es de mayor trascendencia. Sobre ello se encuentran varias interpretaciones doctrinales.

Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rossel sostienen que “los sistemas de protección social deben procurar que las políticas y programas sociales atiendan de manera integral los requerimientos que surgen al analizar la demanda generada por las personas, las familias y las comunidades”<sup>66</sup>. La visión integral de estos autores comprende desde la protección de contingencias

---

<sup>64</sup> Rossel, Cecilia; Salvador, Soledad; Monteiro, Lucía, *Protección Social y Género en Uruguay: Avances y Desafíos*, cit. Nota: 61, p. 21.

<sup>65</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006, p. 37.

<sup>66</sup> Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez R., Rossel, C. (editores), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2015, p. 29.

existentes como la previsión de las que fueran a presentarse a futuro; así también, de la promoción social a distintos sectores poblacionales.

Del mismo modo, se puede agregar que “los riesgos relevantes a ser cubiertos/atendidos por la protección social van mucho más allá de los exclusivamente asociados a ingresos, sin desconocer la importancia de estos para prevenir situaciones de vulnerabilidad y alcanzar mayores niveles de bienestar”<sup>67</sup>.

Con esto en claro se puede dar paso a explicar la composición del sistema de Protección Social. Así como el sistema de Seguridad Social comprende la integración de ciertos modelos de protección, la Protección Social se compone de igual modo por la articulación del sistema de Seguridad Social y modelos auxiliares de protección.

Asimismo, el sistema de Protección Social tiene el carácter de supra sistema, puesto que integra al sistema de Seguridad Social; en sintonía con esto la Doctora Morales Ramírez señala que “*la protección social incluye*:

- a) *Programas de seguridad social: pensiones y seguro de salud.*
- b) *Programas de asistencia social: empleos de emergencia, asistencia a los indigentes y transferencias de efectivo.*
- c) *Programas y políticas del mercado laboral*<sup>68</sup>.

Para mayor sustento, Armando Barrientos, alude a que “junto con las políticas del mercado laboral, ya sean pasivas o activas, la seguridad y la asistencia sociales conforman la protección social”<sup>69</sup>. La coyuntura de estos subsistemas y modelos de protección auxiliares encaminarán las políticas necesarias para conseguir los objetivos del sistema.

---

<sup>67</sup> Rossel, Cecilia; Salvador, Soledad; Monteiro, Lucía, Op. Cit., p. 21.

<sup>68</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, “Protección social: ¿Concepto dinámico?”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, No. 2, México, 2006, p. 214.

<sup>69</sup> Barrientos, Armando, *Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?*, Op. Cit., p. 66.

Para ser más precisos, sobre las finalidades de la Protección Social, la Doctora Morales Ramírez deja entrever claramente que estas “pueden apreciarse con arreglo a cuatro dimensiones: una protección primaria dinámica que ampare a las personas de imprevistos y riesgos; una función de mantenimiento para satisfacer necesidades básicas; una función del desarrollo dirigida al fomento de la capacidad de la población, y una función de la justicia social encaminada a lograr la solidaridad y la integración sociales”<sup>70</sup>.

Ahora bien, sobre la integración de modelos auxiliares y el subsistema de seguridad social dentro de la misma Protección Social, no se tiene que ver como el desplazamiento de uno u otro al momento de aplicar cierta política o modelo de protección. La articulación de los modelos de protección funciona como un espectro mayor para dar atención a todos los sectores de la población. La Protección Social será el género de donde se desprenden los demás modelos y el sistema de Seguridad Social.

Para Juan Cortés González, los distintos sistemas de protección social se orientan hacia la integración de distintas prestaciones de Seguridad Social con acciones de política social e inclusión, con miras a realizar la meta de la universalidad y a disponer de capacidad para afrontar recesiones económicas; para este autor la evolución de los sistemas de protección conllevan la coyuntura de los modelos y subsistemas, termina mencionando que “se trata de ampliar la noción de los sistemas de seguridad social y de las coberturas clásicas, para incluirlos en un concepto omnicomprensivo que promueva el reconocimiento de beneficios mínimos para todos, sin perjuicio del alcance tradicional de dichas coberturas”<sup>71</sup>. Concluye reafirmando que “la protección social no niega ni reduce el sistema de seguridad social” al contrario, este sistema se nutre “comprendiendo dentro de su ámbito las

---

<sup>70</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, “Protección social: ¿Concepto dinámico?”, cit. Nota: 67, nota al pie, p. 213.

<sup>71</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, Op. Cit., p. 42.



prestaciones clásicas de la seguridad social, así como beneficios adicionales y prestaciones para la población en condición de pobreza”<sup>72</sup>.

Al igual que el plan de Beveridge; la Protección Social servirá como auxilio de las personas que no estén protegidas por un sistema obligatorio en tanto puedan incorporarse a la formalidad del empleo y las condiciones económicas permitan que todos los individuos de una sociedad logren allegarse de recursos que les permitan procurar un nivel mínimo de subsistencia. Es decir, cuando los fines de la Protección Social se cumplan, todos los individuos estarán protegidos por un sistema de Seguridad Social.

En relación con esto, se puede mencionar una cita importante del mencionado autor Juan Cortés:

*“en la medida en que se logren las metas de trabajo y generación colectiva de riqueza, los ramos de la seguridad social tenderán a crecer, de tal suerte que la mayoría de las personas puedan acceder a ella directamente; en tanto esto ocurre o mientras se superan las crisis socioeconómicas y se salvan los efectos de los ciclos y las transiciones, la protección social proveerá mecanismos adicionales para la generación de capital humano, que prevengan situaciones de pobreza, tanto estacional como crónica”<sup>73</sup>.*

Para finalizar, es necesario rescatar tres puntos importantes. En primer lugar, no existe un consenso sobre la definición de la Protección Social como ocurre con muchos conceptos que se encuentran en constante evolución. Existen principalmente dos vertientes en la doctrina y en la normativa de distintos instrumentos internacionales para definir a la Protección Social; la primera de ellas considera a este concepto como parte de las políticas proteccionistas o enfocadas a los más necesitados, limitando su alcance sólo a un sector de la población, es decir, las personas en situación de pobreza; esta noción en la *praxis* se restringe a la implementación de políticas focalizadas o sectoriales. La segunda vertiente

---

<sup>72</sup> *Ídem.*

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 44

concibe a la Protección Social como un género, del que se desprenden los demás medios e instrumentos de protección. Con este punto de vista, se considera que la Protección Social debe ser un modelo integrado y que incluye tanto los modelos de Seguridad Social como los programas e instrumentos de la política social. Esto último aumenta el alcance de la Protección Social a todos los individuos de una sociedad, lo que repercute en el desarrollo de vida humano y por lo tanto en el desarrollo económico.

En segundo lugar, a pesar de que la Protección Social se ubica dentro de las políticas sociales para la implementación de los modelos e instrumentos de protección, la política social tiene que entenderse como el medio jurídico con el que se auxilia la Protección Social para la consecución de sus fines. La política social ayudará a la Protección Social principalmente en la gestión de programas sociales (sectoriales o focalizados), a través de la “creación de capital humano, la compensación social y la integración de los individuos a la sociedad”<sup>74</sup>. Sin embargo, la Protección Social tiene un alcance mucho más amplio, abarcando tanto un sistema contributivo, dentro de la Seguridad Social, como modelos no contributivos, que pueden ser focalizados como universales, así como la regulación de mercado para la dignificación del trabajo<sup>75</sup>.

Por último, se tiene que señalar las diferencias entre la Protección y la Seguridad Social. El concepto de Seguridad Social es una noción polisémica, es decir, que encierra distintos significados dependiendo el enfoque con el que se trate. Se asocia con diferentes ramas del conocimiento; sin embargo, en todas ellas su finalidad y sus principios constituyen una constante, se basa en la protección de los miembros de una sociedad, utilizando distintos medios para asegurar el bienestar de las personas ante contingencias sociales. Se trata de un sistema que abarca principalmente dos modelos, el de seguros sociales y el de asistencia social. Es por

---

<sup>74</sup> Cohen, Ernesto; Franco, Rolando, *Gestión Social: Cómo lograr impacto y eficiencia en las políticas sociales*, Op. Cit., p. 44.

<sup>75</sup> Cecchini, S., Martínez, R., *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, p. 145.

tanto un concepto teórico que se expresa en lo jurídico como un sistema de protección.

La Protección Social constituye un concepto dinámico, que adelanta su estudio teórico y se establece en distintos instrumentos jurídicos a través de medidas y acciones políticas. Es por este motivo, una de las razones por las que no se encuentra consenso en su definición, ya que se halla en continuo cambio dependiendo las necesidades de cada sociedad. Se trata de una noción práctica, que no excluye su estudio teórico, empero, en muchas ocasiones no se le ve como una disciplina autónoma en el estudio jurídico, y se reduce en las demás disciplinas sociales al análisis de las decisiones políticas consecuencia de su aprobación e implementación en las sociedades modernas. Sin embargo, en la actualidad no pueden concebirse los modelos de Desarrollo Social, la política social y de desarrollo humano sin el auxilio de alguno de sus modelos o sin la consecución de los principios propios de este concepto para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población.

Cabe resaltar que para nosotros la noción de Protección Social rebasa la interpretación de ser un modelo focalizado, de prestaciones no reconocidas que se limitan al carácter redistributivo en auxilio al combate de la pobreza. Reiteramos que en nuestra concepción se define como un género que poco a poco se ha desprendido de la Seguridad Social y que ha absorbido a ésta como un suprasistema que combina tanto los modelos propios de la Seguridad Social, como las políticas sociales que busquen atenuar las diferencias existentes entre sectores sociales con intereses contradictorios<sup>76</sup>. No excluye en su aplicación a las personas con mayor necesidad, siempre que se encuentre en sintonía con los demás modelos de protección y de gestión de la política social.

---

<sup>76</sup> Fernández, Arturo; Rozas, Margarita, *Políticas Sociales y Trabajo Social*, Colección Desarrollo Social, ed. Hvmánitas, Buenos Aires, 1988, p. 23.

## **CAPÍTULO 2**

### **ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

#### 2.1. Antecedentes históricos internacionales

La humanidad ha transitado por diferentes formas de protección de acuerdo con las necesidades e ideologías de cada época. Existen principalmente dos tesis sobre el origen de la Protección Social; la tesis amplia propone que puede hablarse de aproximaciones a la Protección Social desde los primeros instrumentos de protección que utilizó el ser humano para salvaguardar su existencia mediante la ayuda mutua. Esta postura toma en cuenta desde los modelos más antiguos hasta los sistemas modernos que conocemos actualmente.

La otra postura acerca del origen de este sistema de protección es la restringida o contemporánea. Este criterio toma en cuenta el surgimiento de la Protección Social a partir de la evolución de los anteriores modelos de protección, específicamente de la Seguridad Social. Se compara con la evolución de modelos económicos y el enfoque político de los distintos Estados que implementaron sistemas o modelos de protección.

La tesis contemporánea acerca del surgimiento de la Protección Social es aceptada en la doctrina, y entre los instrumentos internacionales se puede observar una tendencia por utilizar la expresión Protección Social como medio para la protección de todos los individuos de una sociedad, en contraposición a la expresión Seguridad Social (más bien, laboralización de la seguridad social), utilizada en mayor medida para referirse a la protección de los trabajadores asalariados.

Como hemos señalado, la Protección Social constituye un género, un sistema que se ha expresado en modelos de Seguridad Social y en la implementación de políticas sociales de corte asistencialista específicas en el ámbito de su materia. Depende de cada época y de cada sociedad, la combinación o el modelo utilizado para brindar protección por parte del Estado a sus gobernados.

Es importante señalar el papel del Estado en la implementación de políticas y modelos de Protección Social que establece para armonizar con su modelo económico o de desarrollo.

Los distintos modelos de desarrollo condicionan a los Estados para sintonizar sus proyectos económicos y por lo tanto, sus programas sociales a las necesidades de su población. Entre los principales modelos de desarrollo Fernando Filgueira divide por etapas los modelos establecidos para cada época. Considera al respecto:

*“una primera etapa dominada por el modelo exportador primario y la influencia del pensamiento liberal propio del siglo XIX que llega hasta la crisis de 1929; un segundo momento entroncado con el modelo sustitutivo de importaciones que va aproximadamente desde los años treinta hasta finales de los setenta; y un tercer modelo que se ubica desde fines de los setenta a inicios de nuevo siglo, cuya marca fundamental es la reorientación exportadora, el neoliberalismo y la austeridad fiscal”<sup>77</sup>.*

Desde la perspectiva de Rolando Franco, estos modelos pueden esquematizarse en tres momentos; en primer lugar, como él lo define, el crecimiento hacia afuera que basaba su economía en un mercado externo y en la exportación de materias primas, dentro de un Estado de tipo liberal clásico. En segundo lugar, el modelo de sustitución de importaciones, en donde comienzan a integrar a los derechos sociales dentro de los derechos fundamentales, creando los primeros Estados Sociales de Derecho; consistía principalmente en apostar por un mercado interno y en el desarrollo político social. Por último, el autor señala al modelo posterior al ajuste, en el que se comienza a incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional, a la vez que se invierte en el capital humano y se busca aumentar el diseño e implementación de las políticas sociales que auxilien a cubrir las necesidades básicas de la población<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Filgueira, Fernando, *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, serie Políticas Sociales, No. 188, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2014, p.23.

<sup>78</sup> Franco, Rolando, “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 58, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1996, pp. 9-22.

Siguiendo esta línea, un primer momento dentro del modelo económico liberal clásico, el papel del Estado como rector de políticas sociales era escaso o nulo, siendo la asistencia privada el único modelo de protección durante esta etapa, conocida como caridad o beneficencia otorgada principalmente por instituciones eclesiásticas<sup>79</sup>. En un segundo momento, cuando surge el Estado social, la implementación de modelos contributivos que incluían la participación del Estado constituyeron un paso importante en los esquemas de protección. Durante esta misma etapa y “a partir de la gran crisis de los años treinta –y más específicamente después de la Segunda Guerra Mundial– se puso en marcha en los países occidentales un sistema de solidaridad social que aspiró a corregir las injusticias del ‘capitalismo espontáneo’”<sup>80</sup>. Este sistema de solidaridad se basa en lo que se ha conocido como el “Estado de bienestar”, el cual procuraba la rectoría del Estado en la economía de una nación, y así mismo, buscaba la inclusión de todas las personas en los sistemas de protección “a causa del aumento de las demandas sociales, tales como la salud, la educación, el bienestar y los servicios sociales”<sup>81</sup>, dando como resultado la creación del sistema de Seguridad Social.

Para Simone Cecchini se puede hablar también de tres momentos “la etapa previa a la Gran Depresión de 1929, la fase de mayor industrialización y crecimiento hacia adentro, hasta la década de 1980, y la etapa de economía de mercado y globalización, iniciada en las últimas dos décadas del siglo XX”<sup>82</sup>. Para este autor en cada etapa impera un modelo de desarrollo distinto y, por lo tanto, la existencia de distintos modelos de protección. Al respecto, señala que cada etapa “tiene rasgos particulares en cuanto al desarrollo de las políticas de protección social

---

<sup>79</sup> Nuget, Ricardo, “La Seguridad Social: Su Historia y sus Fuentes”; en: *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Buen Lozano, Néstor de; Morgado Valenzuela, Emilio. Coordinadores. México. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional Autónoma De México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1997, p. 611.

<sup>80</sup> Farge Collazos, Carlos, “El Estado de bienestar”, *Enfoques*, vol. XIX, núm. 1-2, Universidad Adventista del Plata Libertador San Martín, Argentina, 2007, p. 45.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>82</sup> Cecchini, Simone; Martínez, Rodrigo, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2011, p. 28.

contributiva (seguridad social), así como a las principales directrices que rigen la protección social no contributiva (asistencia social)”<sup>83</sup>.

Además, se puede hablar de un cuarto momento dentro del periodo neoliberal, donde las circunstancias políticas y sociales en conjunto con el avance tecnológico han modificado las relaciones de los Estados con sus gobernados. Los países de economías abiertas al mercado global sufren especialmente los estragos del modelo capitalista. En esta etapa “los niveles crecientes de pobreza registrados en muchos países fueron dando lugar a otro tipo de políticas (...), dirigidas básicamente a personas que no trabajaban o lo hacían en condiciones mínimas de formalidad para adquirir los beneficios del seguro social, o que simplemente se encontraban en situación de pobreza/indigencia”<sup>84</sup>.

Este tipo de políticas se desarrollaron en conjunto con los modelos de Seguridad Social, dada la aspiración de este sistema por proporcionar protección a toda la población; sin embargo, estas medidas comenzaron a implementarse hacia un sector específico de la población. Sobre esto, Juan Cortés señala que durante “el siglo XXI apreciará la consolidación de sistemas de protección social, los cuales, sin desconocer los anteriores estadios, buscarán universalizar y homogeneizar coberturas, para enfrentar la exclusión y la pobreza de amplios sectores de la población y asegurar unas condiciones de seguridad económica mínimas”<sup>85</sup>.

La Protección Social de carácter universal se erige durante esta etapa, a saber “es un momento expansivo que combina criterios de necesidad, contribución y ciudadanía, y se imbrica con un modelo abierto y de orientación exportadora, pero con participación renovada del Estado”<sup>86</sup>. Es durante esta etapa donde se originan

---

<sup>83</sup> *Ídem*.

<sup>84</sup> Rossel, Cecilia; Salvador, Soledad; Monteiro, Lucía, *Protección Social y Género en Uruguay: Avances y Desafíos*, en Serie: El Futuro en Foco, Cuaderno Sobre Desarrollo Humano No. 08, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Uruguay, 2014, p. 20.

<sup>85</sup> Cortés González, Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>86</sup> Filgueira, Fernando, “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, en: Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, p. 50.

políticas más inclusivas, en miras a que el Estado pueda combinar la expansión en el mercado con la inversión al capital humano y la retribución a los sectores desprotegidos, “estas políticas —en forma de transferencias o de servicios— no requerían la contribución de los individuos, sino que buscaban dar respuesta a situaciones específicas de privación o vulnerabilidad”<sup>87</sup>.

Las políticas de Protección Social los últimos años han apostado por expandir los sistemas de protección a cada individuo de la sociedad. La universalización de prestaciones y servicios se basa en la integración de políticas públicas necesarias para asegurar el ingreso y el acceso a todas las personas, haciendo énfasis en los individuos que lo requieran de manera urgente. Para la OIT, “la protección social universal incluye: transferencias en efectivo de un monto suficiente para toda persona que las necesite, sobre todo los niños; prestaciones y apoyo para las personas en edad de trabajar en caso de maternidad, discapacidad, accidentes del trabajo o para las personas sin trabajo; y pensiones para todas las personas mayores”<sup>88</sup>.

A manera de conclusión, se puede señalar que existen cuatro momentos clave para el desarrollo de políticas de Protección Social. En el modelo liberal primario en donde existían pocas formas de protección brindadas por el Estado, seguido de un modelo de Estado social donde se retoman las exigencias de los grupos trabajadores para incrustarse en los instrumentos políticos para reconocer ciertos derechos sociales. Un tercer momento, donde surge el neoliberalismo, se opta en distintos Estados por iniciarse en una economía global, reduciendo los estándares de calidad de vida de sus habitantes con el fin de propiciar el desarrollo económico, y un último momento en que se trata de reparar los estragos del anterior modelo, apostando por el desarrollo humano y tecnológico, en el que se busca lograr la cohesión social y la inclusión de los distintos sectores vulnerables a la

---

<sup>87</sup> Rossel, Cecilia; Salvador, Soledad; Monteiro, Lucía, *Protección Social y Género en Uruguay: Avances y Desafíos*, cit. Nota: 3.

<sup>88</sup> OIT, Misión común de la OIT y del grupo Banco Mundial en pro de una protección social universal. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS\\_380839/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS_380839/lang--es/index.htm), Fecha de consulta 19 de febrero de 2021.



sociedad.

## 2.2. Antecedentes históricos nacionales

Para comprender el funcionamiento de los actuales modelos de protección en México, es necesario conocer sus orígenes y su evolución, por tanto, se analizarán los aspectos más fundamentales de la historia de la protección en México. Utilizando la tesis amplia del origen de la protección, se enunciará desde los primeros esfuerzos legislativos y de origen jurídico para explicar cómo éstos se han consolidado como formas de protección aún en tiempos actuales y que forman parte de la tradición jurídica.

Respecto del México precolonial, se puede señalar que en la mayoría de las culturas prehispánicas la ayuda mutua era la única forma en que podían propiciarse protección ante las eventualidades. Después del proceso de conquista en la época de la colonia, con el establecimiento de los españoles se modificaron las relaciones entre los distintos estamentos. La organización territorial continuó basándose en la división por barrios y por municipios. La ayuda mutua entre familias y comunidades se prolongó; del mismo modo la ideología católica impuesta por los colonizadores propició el cambio en las instituciones que brindaban asistencia y caridad, principalmente las eclesiásticas.

El sistema colonial de asistencia se componía tanto de asistencia pública como privada. Dentro de la asistencia privada se encuentra la creación en 1775 del Real Sacro Monte de Piedad de Ánimas, conocido actualmente como Nacional Monte de Piedad, fundado por Pedro Romero de Terreros, por medio de Cédula Real; su finalidad consistía en ayudar a quien lo necesitara a través del préstamo prendario<sup>89</sup>. Los montepíos continúan operando hasta la actualidad, apoyándose en las prendas civiles.

---

<sup>89</sup> De la Calle Pardo, Javier, "Historia del Nacional Monte de Piedad", Facultad de Contaduría y Administración, Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, *Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización*, No. 26, México, 2019, p. 15.

Durante la colonia operaron también los gremios y cofradías, asociaciones civiles y comunales que brindaban protección a sus miembros y en tiempos de necesidad a quienes lo requiriesen. El maestro José Díaz Limón alude que estas podrían ser tanto religiosas como gremiales y entre sus funciones se encontraban brindar ayuda a sus miembros enfermos así como apoyar con los gastos de los fallecidos<sup>90</sup>.

De igual modo, las instituciones más importantes en esta época fueron los hospicios y los establecimientos hospitalarios. En estos colaboraban tanto el clero como el Estado y los particulares. Ejemplo de esto lo encontramos en el texto de Silvia Arrom, quien hace referencia al Hospicio de Pobres de la Ciudad de México fundado en 1774 y cuya Junta de Caridad, “fue presidida por el virrey, pero incluía a representantes de la Iglesia, del gobierno virreinal, del Ayuntamiento y del Tribunal del Consulado (o sea, de particulares), y los vocales incluían individuos pudientes de la ciudad”<sup>91</sup>.

Sobre los establecimientos hospitalarios, surgieron propiamente en la conquista siendo Hernán Cortés quien funda los primeros hospitales; el de “la Inmaculada Concepción” y el de “San Lázaro”. El primero posteriormente fue conocido como “Hospital del Marqués” y después como “Hospital de Jesús Nazareno”, nombre por el que se conoce actualmente; funcionaba principalmente como un sanatorio para pobres<sup>92</sup>.

Sin embargo, con la llegada de las reformas borbónicas y la nueva constitución española en 1812, en pleno proceso de independencia, se colocaron a

---

<sup>90</sup> Díaz Limón, José, “La Seguridad Social en México un enfoque Histórico (Primera parte)”. *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, No. 2, México, 2000, pp.39-59. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/art/art2.pdf>

<sup>91</sup> Arrom, Silvia, “Reflexiones sobre la historia de la asistencia social: una visión crítica del relato nacionalista”. *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, No. 28, México, 2016, pp. 197-212

<sup>92</sup> Comisión Nacional de Arbitraje Médico- Organización Panamericana de Salud, Apuntes de Historia. Hospitales prehispánicos. Órgano de difusión del Centro Colaborador en Materia de Calidad y Seguridad del Paciente, México, 2017, pp. 25-27.

las instituciones asistenciales bajo el cuidado de los ayuntamientos, y “en 1820 las Cortes suprimieron las órdenes hospitalarias y nacionalizaron sus hospitales”<sup>93</sup>.

Las reformas liberales dejaron ver la poca capacidad del Estado para brindar asistencia a los necesitados y ocuparse de las distintas necesidades de una población empobrecida y caótica por el movimiento independentista. Las instituciones privadas, sobre todo las eclesiásticas continuaron brindando servicios de salud y educación para los pobres.

Las leyes de reforma impulsadas por el presidente Benito Juárez proponían desplazar el poder ideológico y desamortizar los bienes de la Iglesia y por lo tanto brindar los servicios de atención a la salud como obligación del gobierno y no como obra de caridad de la Iglesia<sup>94</sup>. Así, a través del Decreto de Secularización de Hospitales y Establecimientos de la Beneficencia Pública, se crea “la Dirección de Fondos para la Beneficencia Pública, dependiente del Ministerio de Gobernación, y los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia quedarían bajo el amparo de esta dirección”<sup>95</sup>.

Para el año de 1877 se crea la Dirección de Beneficencia Pública, que sustituye a su predecesora, y que posteriormente pasaría a ubicarse dentro de la Secretaría de Gobernación, “su idea principal [era la del] derecho a la ayuda médica y el deber de la sociedad a contribuir a ésta”<sup>96</sup>.

El 27 de mayo de 1899 el Congreso de la Unión concedió al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para expedir la Ley de Beneficencia Privada<sup>97</sup>, promulgándose en el año de 1904, esta ley reglamentaba a los grupos no

---

<sup>93</sup> Arrom, Silvia, “Reflexiones sobre la historia de la asistencia social: una visión crítica del relato nacionalista”. Op. Cit., p. 198.

<sup>94</sup> Rodríguez de Romo Ana C.; Rodríguez Pérez, Marta E., “Historia de la salud pública en México: siglos XIX y XX”. *História, Ciências, Saúde, Manguinhos*, Vol. 5 No. 2, Río de Janeiro, 1998, pp. 293-310. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0104-59701998000200002>

<sup>95</sup> Díaz-Cházaro, Horacio; Loyo-Varela, Mauro, “Hospitales en México”. *Cirugía y Cirujanos*, Vol. 77, No. 6, México, 2009, pp.497-504. Recuperado de: <https://www.medigraphic.com/pdfs/circir/cc-2009/cc096o.pdf>

<sup>96</sup> Rodríguez de Romo Ana C.; Rodríguez Pérez, Marta E., “Historia de la salud pública en México: siglos XIX y XX”. Op. Cit., p. 295.

<sup>97</sup> Díaz-Cházaro, Horacio; Loyo-Varela, Mauro, *Ídem*.

gubernamentales y les otorgaba personalidad jurídica. También permitía la creación de fundaciones públicas de carácter privado, culminando en la creación de distintos centros de beneficencia como el “Hospital Inglés”, la “Fundación Concepción Beistegui”, la “Sociedad Filantrópica Mexicana”, entre otras.

El gobierno porfirista a través de sus distintas políticas dejó en claro que entre sus prioridades no se encontraba el auxilio de los pobres, con la entrada en vigor de la Ley de Beneficencia Privada mostró que dicha “legislación fue el reconocimiento de la fuerza de la beneficencia privada y de la debilidad del Estado”<sup>98</sup>. Asimismo, durante este gobierno se manifestó la fuerza de los sectores obrero-campesinos ante la precariedad en las condiciones de trabajo en la creciente industria, y del abandono de las áreas rurales, donde no llegaban las instituciones asistencialistas y la pobreza, hambruna y enfermedad se vinculaban con jornadas de trabajo aún más inhumanas.

Es también durante el gobierno de Porfirio Díaz donde a partir de las exigencias de distintos grupos del sector obrero, se comienzan a promulgar leyes a favor de los derechos de los trabajadores, especialmente en el ámbito de protección contra accidentes y enfermedades. Apunta el Doctor Marquet Guerrero la promulgación de la Ley de José Vicente Villada de 1904 y que se refiere a los accidentes de trabajo, continúa explicando, “este ordenamiento consignó la teoría del riesgo profesional; fijó las indemnizaciones que debían pagarse, las cuales eran sumamente bajas; estableció en favor de los trabajadores la presunción de que el accidente sería de trabajo (...); así como que estos beneficios serían irrenunciables”<sup>99</sup>. Esta ley estuvo cerca de consignar la teoría del riesgo profesional y la obligación del patrón de responder por los accidentes dentro del sitio de trabajo; sin embargo, condicionaba al trabajador la presunción del accidente del trabajo sino

---

<sup>98</sup> Arrom, Silvia, “Reflexiones sobre la historia de la asistencia social: una visión crítica del relato nacionalista”. Op. Cit., p. 198.

<sup>99</sup> Marquet Guerrero, Porfirio, “Fuentes y Antecedentes del Derecho Mexicano del Trabajo”, en: *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo*, Kurczyn Villalobos, Patricia (Coordinadora), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 258.

se demostraba lo contrario así como también a que este estuviera en cumplimiento de sus labores y sin mediar el estado de embriaguez.

También se puede hacer mención a un ordenamiento similar en el Estado de nuevo León, con la Ley de Bernardo Reyes de 1906. Al respecto, señala el Doctor Marquet Guerrero, “en este ordenamiento se imponía al patrón la obligación de indemnizar a los trabajadores por los accidentes que sufrieran; dejaba a cargo del patrón la carga de demostrar la exculpante de responsabilidad, aun cuando se admitió la negligencia inexcusable o culpa grave del trabajador; preveía un procedimiento simplificado para resolver los conflictos derivados de la aplicación de ésta”<sup>100</sup>.

En el año de 1915, en Yucatán se promulga una Ley estatal del Trabajo a iniciativa del General Alvarado, en la que se estableció el mutualismo como modelo de protección<sup>101</sup>, además de que para ese año “se formuló un proyecto de Ley de accidentes que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del patrón, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional”<sup>102</sup>.

Los esfuerzos del movimiento revolucionario rindieron sus frutos con la convocatoria del entonces presidente Venustiano Carranza para organizar a un Congreso Constituyente, destinado a la redacción de una nueva Constitución Política; la asamblea constituyente tuvo lugar en el Estado de Querétaro, y en ella se discutieron importantes temas con los que se pretendía terminar con el modelo individualista y liberal, legislando a nivel constitucional sobre las relaciones del trabajo, educación y sobre el campo, dando origen al derecho social y al constitucionalismo social que impera hasta nuestros días.

La promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 significó un antes y un después en la política social y en la protección social

---

<sup>100</sup> *Ídem.*

<sup>101</sup> Álvarez García, María del Carmen, “La Seguridad Social en México”, *Serie Monografías 4, Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Secretaría General, México, 1993, p. 4.

<sup>102</sup> Díaz Limón, José, “La Seguridad Social en México un enfoque Histórico (Primera parte)”, *Op. Cit.* p. 50.

en México. Constituyó un cambio en la organización política, en la que se comienza a reconocer los intereses de distintos grupos en la sociedad. Es también con la llegada de esta constitución cuando se puede hablar de verdadera política social en México encaminada a la búsqueda de justicia social y la consolidación de un Estado Social de Derecho en nuestro país. Los ejes centrales de esta constitución versaban sobre salud, educación y seguridad social, y los derechos de los campesinos.

En el primer artículo 123 de la Constitución se establecía la creación de seguros individuales que consistían en “cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidente y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, [fomentaron] la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular”<sup>103</sup>.

El original artículo 123, otorgó facultades legislativas tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de las entidades federativas para legislar en materia del trabajo -y por lo tanto, de la naciente seguridad social-; Acerca de esto, Mario de la Cueva apunta que “en aquellos años se carecía de experiencia y se ignoraban las verdaderas condiciones de la República. Era pues, más sencillo y práctico encomendar a los Estados la expedición de las leyes, ya que era más fácil conocer las necesidades reales de cada región que las de todo el país”<sup>104</sup>. Sin embargo, esto culminó en leyes dispersas y desorganizadas, basadas en el criterio de cada legislatura local que no cumplían con las necesidades mínimas de los trabajadores.

El Código de Trabajo de Puebla es uno de los ejemplos notables del esfuerzo de las legislaturas locales, en este se establecía que “los patrones podrían sustituir el pago de las indemnizaciones, de las accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratando a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la sección del trabajo y previsión social”<sup>105</sup>. Así también las leyes del Trabajo de Veracruz de 1918 y 1924 que sirvieron como inspiración para la posterior Ley Federal del Trabajo de 1931, en materia de protección las legislaciones de aquella

---

<sup>103</sup> Álvarez García, María del Carmen, “La Seguridad Social en México”, Op. Cit., p. 4.

<sup>104</sup> De la Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 2005, p. 15.

<sup>105</sup> Álvarez García, María del Carmen, “La Seguridad Social en México”, cit., p.4

entidad establecían al igual que en el Estado de Puebla que “los patrones podían sustituir las obligaciones de enfermedades y accidentes profesionales con el seguro hecho a su costa y en favor de los trabajadores, en sociedades debidamente constituidas con garantías y aprobación de los gobiernos estatales”<sup>106</sup>.

Para el año de 1929 se reforma la Constitución en su artículo 123 fracción XXIX y se establece de utilidad pública la creación de una Ley de Seguro Social, instaurando su carácter de obligatorio. El texto constitucional preveía: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, accidentes y otros con fines análogos". Sin embargo, no es hasta 1943 cuando se expide la primera Ley del Seguro Social, con la cual se reglamenta esta fracción del artículo 123.

Un primer proyecto de Ley del Seguro Social apareció en 1935 a propuesta del presidente Lázaro Cárdenas, en él se consideraba tanto a trabajadores de la industria como trabajadores agrícolas, e incluía un modelo de financiación tripartita; sin embargo, dicho proyecto no se consideraba viable, y se elaboró un nuevo proyecto a cargo del entonces titular de la Secretaría de Gobernación Ignacio García Téllez<sup>107</sup>. El proyecto fue aprobado en 1938, empero, se aplazó su promulgación y posteriormente fue desechado, hasta que en el año de 1941 se elaboró una nueva iniciativa durante el gobierno del presidente Ávila Camacho, “quien nombró una Comisión Técnica para elaborar un proyecto de Ley de Seguros Sociales integrada por representantes del Estado, de la clase obrera y del sector patronal”<sup>108</sup>.

### 2.2.1. Orígenes de los Institutos de Seguridad Social

El Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de Ávila Camacho y se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social el 19 de enero de

---

<sup>106</sup> *Ídem*.

<sup>107</sup> García Cruz, Miguel, *Evolución mexicana del ideario de la seguridad social*, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1962, p. 48.

<sup>108</sup> Álvarez García, María del Carmen, “La Seguridad Social en México”, cit., p. 9.

1943<sup>109</sup>. En esta ley se establecía la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, sin embargo, faltarían años para que este órgano creciera y se consolidara como el instituto con mayor cobertura de nuestro país. En 1950 se inaugura su edificio central, ubicado en Paseo de la Reforma, Ciudad de México; la edificación del primer centro hospitalario comenzó en 1952 culminando en 1954, ubicado en las inmediaciones del monumento a La Raza, también en Ciudad de México. Por su parte, el primer Centro Médico Nacional abriría sus puertas en 1963, conocido actualmente como Centro Médico Nacional “Siglo XXI”<sup>110</sup> , inaugurado por el entonces presidente Adolfo López Mateos.

Fue también durante el gobierno de López Mateos que surge un nuevo instituto de Seguro Social especial para los trabajadores burocráticos, es decir que mantienen relación de trabajo con alguna Dependencia o Entidad en algún nivel de gobierno. El origen de este instituto se encuentra en la reforma de 1959 al artículo 123 constitucional que adicionaba un apartado que regulaba las relaciones de trabajo para aquellos al servicio del Estado. Esta reforma culminó en la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del naciente apartado B publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963<sup>111</sup> y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) el 30 de diciembre de 1959.

Antes de que existiera el ISSSTE, a los trabajadores del Estado se les otorgaban pensiones a través de un fondo especializado, regulado por la entonces llamada Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, prevista desde 1925 por una Ley homónima. Esta dirección, “operó como institución de seguros, ahorro y crédito. Las pensiones que en esa época se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años y después de 15 de servicio”<sup>112</sup>. Sin embargo, con la entrada

---

<sup>109</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981, p. 35.

<sup>110</sup> *Ídem*.

<sup>112</sup> Álvarez García, María del Carmen, “La Seguridad Social en México”, Op. cit., p. 85.



en vigor de la Ley del ISSSTE en 1960, esta dirección se convirtió en el actual Instituto de los trabajadores del Estado.

Inicialmente la ley del ISSSTE otorgó catorce prestaciones dentro del régimen obligatorio, consistentes en seguros de salud, de retiro, créditos y facilidades para la adquisición de vivienda, y sobre préstamos y servicios sociales<sup>113</sup>, las cuales consistían en “un conjunto de prestaciones que se caracterizaban por apoyar socialmente al asegurado y su familia, básicamente a través de la atención a niños en guarderías, renta y venta de departamentos multifamiliares, prestación de servicios funerarios y apoyo en general a la economía familiar”<sup>114</sup>.

Así mismo, para el año de 1961 se promulga una nueva ley que sería el primer paso para la creación de otro instituto que regularía los seguros sociales, esta vez para los miembros de las fuerzas armadas mexicanas. La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1961; hasta ese entonces la protección de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas esta provista en las leyes del Seguro de Vida Militar de 1953 y la Ley de Retiros y Pensiones Militares de 1955.

Sin embargo, para el año de 1976, se promulgaría la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que abrogó todas las anteriores leyes y disposiciones en materia de Seguridad Social para los miembros de las fuerzas armadas mexicanas<sup>115</sup>, concentrando en un solo instrumento las disposiciones necesarias para el funcionamiento de este nuevo instituto y de la regulación de los seguros y prestaciones sociales.

---

<sup>113</sup> Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma*, México, 2009. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0482009.pdf>

<sup>114</sup> Álvarez García, María del Carmen, “La Seguridad Social en México”, Op. cit., p. 89.

<sup>115</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. *La seguridad y la protección social en México: Su necesaria reorganización*, Op. Cit., p. 39.

## 2.2.2. Reformas a las leyes de Seguridad Social

Una primera reforma importante para el IMSS llegó en 1973, con la nueva Ley del Seguro Social, ésta amplió “los beneficios del régimen obligatorio y se extendió la seguridad social a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados; asimismo, se aseguró obligatoriamente a los trabajadores de industrias familiares y demás trabajadores no asalariados”<sup>116</sup>. Otro aspecto importante de esta ley fue que buscó “extender su acción a núcleos de población sin capacidad contributiva, de extrema pobreza y profunda marginación”<sup>117</sup>, así como “incluir en sus prestaciones el servicio de guarderías para hijos de madres trabajadoras, facilitando la participación de las mujeres en la vida productiva del país”<sup>118</sup>.

Diez años después, una nueva Ley del ISSSTE aparecería en 1983. Esta nueva ley, buscaba mejorar la organización administrativa del Instituto, además de mejorar las prestaciones a las que tenían derecho los asegurados y sus familiares. Esta ley aumentó a 20 las prestaciones a otorgar y con la reforma de 1986 se incluyó en su artículo tercero las prestaciones sociales. Otra reforma importante tuvo lugar en 1985 en la que “se especificaron las condiciones para acceder al financiamiento de vivienda”<sup>119</sup>, esto último a consecuencia de la creación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) en 1972.

No pasó mucho tiempo para que otro cambio importante llegara a los Institutos de Seguridad Social. A principios de los años noventa y con la llegada de un nuevo modelo de Desarrollo Económico en México, durante la etapa que correspondió “al mandato de Carlos Salinas (1989-1994), se realizaron una serie de reformas estructurales operadas a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

---

<sup>116</sup> Álvarez García, María del Carmen, “La Seguridad Social en México”, Op. cit., p. 20.

<sup>117</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, *El seguro de México*, Op. Cit., p. 128.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>119</sup> Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma*, Op. Cit., p. 3.

Económico”<sup>120</sup>. Estas reformas en el sistema económico tendrían también lugar en las leyes referentes a Seguridad Social, sobre todo en materia de pensiones para el retiro.

El primer paso para llevar a cabo un cambio en el sistema de pensiones mexicano llegó en 1992 con el Sistema de Ahorro para el Retiro del régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual funcionaba “a través de cuentas individuales, obligatorias y complementarias a la cobertura que otorgaba el IMSS”<sup>121</sup>. Los patrones aportaban al SAR un porcentaje de las remuneraciones de forma mensual en dos subcuentas cuyos propósitos serían los de financiar o complementar las pensiones por edad avanzada, por invalidez total o parcial o pensiones privadas, así como ser destinadas a propósitos habitacionales<sup>122</sup>.

El nuevo sistema de pensiones para el retiro en México fue importado de un modelo anterior, implementado en Chile a partir de 1980, como consecuencia de las decisiones políticas de Restauración Capitalista y de Recuperación y Consolidación de la Economía durante el mandato de Augusto Pinochet. Este nuevo modelo consiste básicamente en un “sistema de capitalización individual [que] se basa en una contribución definida (fija y uniforme) y los “afiliados” actuales y futuros financian sus propias pensiones mediante el depósito de sus contribuciones en una cuenta individual que debe ser invertida y su rendimiento, agregado a dicha cuenta”<sup>123</sup>.

El discurso con el que se propuso establecer el denominado Sistema de Ahorro para el retiro en México en el año de 1995, versó principalmente en la imposibilidad de sostenimiento del gobierno para financiar los programas de pensiones y de los seguros sociales en general; además de las implicaciones de carácter macroeconómico, ya que las decisiones de administraciones pasadas

---

<sup>120</sup> Piña Romero, Erika; Hernández Torres, Israel, “Política social en México. Una revisión a 100 años de la Revolución Mexicana”, *Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 26, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo México, 2010, p. 53.

<sup>121</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p.29.

<sup>122</sup> *Ídem*.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 2.

habían aumentado significativamente la deuda pública, provocado un desbalance en la balanza comercial y dada la premura por solucionar el desajuste económico por parte de los expertos, se optó por ponderar la política económica a razón de la política social.

En relación con lo anterior expuesto, uno de los argumentos que se tenía para justificar estas decisiones señalaba que éstas podían optimizar las prestaciones en materia de protección social, “aunque esto sólo inicialmente, pues en la medida que esta promesa ha resultado imposible de cumplir, el énfasis se ha puesto en el alivio para las finanzas públicas”<sup>124</sup>. Este sistema se compuso de un discurso que pretendía señalar las deficiencias del anterior sistema y exaltar las virtudes de un ahorro individual y de los beneficios que tendría el alivio a las finanzas públicas en la economía nacional. Así mismo “se atribuyeron al sistema de pensiones, causas que por sí mismo no generaba”<sup>125</sup>, con el propósito de acelerar la ejecución del sistema de capitalización individual.

El anterior sistema de pensiones de retiro, “se caracterizaba por beneficios definidos y contribuciones indefinidas; financiamiento colectivo y administración centralizada”<sup>126</sup>. Además el financiamiento colectivo se acercaba más a los principios de la Seguridad Social, al funcionar mediante “un sistema de reparto, esto es, las aportaciones de los trabajadores en activo se [usaban] de inmediato para pagar las pensiones de los jubilados”<sup>127</sup>. Sin embargo, para los legisladores mexicanos las virtudes de este sistema no fueron razón suficiente y a partir del año 1995 pusieron en marcha una serie de reformas a las existentes leyes de seguridad social, además de comenzar con la creación de las Administradoras de Fondos para

---

<sup>124</sup> Ordóñez Barba, Gerardo; Ramírez Sánchez, Miguel Ángel, “La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. Balance y perspectivas”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. 25, No. 73, México, 2018, p. 125.

<sup>125</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, Op. Cit., p. 2.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 43

<sup>127</sup> Casas Patiño, Donovan; Rodríguez Torres, Alejandra, “La caída de la seguridad social en México: caso IMSS”. *Archivos de investigación materno infantil*, Volumen 7 No. 2, México, 2014, p. 92.

el Retiro, las cuales fungirían como depositarias de las aportaciones a los fondos de pensiones en las cuentas individuales de los trabajadores.

Estas reformas entraron en vigor para la Ley del Seguro Social en 1997, para la Ley del ISSSTE en 2007, para la mayoría de las leyes estatales entre 2000 y 2009, para muchas universidades públicas a partir de 2013, y para la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos en 2015<sup>128</sup>. El sistema de capitalización individual funciona actualmente en México; sin embargo, se han hecho algunas reformas a este mismo modelo para corregir sus deficiencias, así como para “fortalecer las capacidades de gestión de las administradoras para la obtención de mejores rendimientos y eficiencia operativa; una mayor competencia y menores comisiones; la creación de multi fondos y una mayor vinculación con los ahorradores”<sup>129</sup>.

### 2.2.3. Protección en Salud

Paralelamente a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, la política de salud en México también fue transformada. Hasta ese entonces la autoridad en materia de salud era el Departamento de Salubridad, que en ese mismo año se fusionaría con la Secretaría de Asistencia para formar una nueva dependencia denominada Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual contaba en ese entonces con “facultades legales para organizar, administrar, dirigir y controlar la prestación de servicios de salud, la asistencia y la beneficencia públicas”<sup>130</sup>.

En los años posteriores, se consolidaron otras entidades que velaban por el derecho a la Salud; surgiendo la Comisión Nacional de hospitales en 1954, así como

---

<sup>128</sup> Ordóñez Barba, Gerardo; Ramírez Sánchez, Miguel Ángel, “La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. Balance y perspectivas”, Op. Cit., p. 124.

<sup>129</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, “Los Procesos de Reformas y Modificaciones a los Sistemas de Capitalización Individual en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. No. 21, México, 2015, p. 171.

<sup>130</sup> López Antuñano, Francisco Javier, “Evolución de los servicios de salud de la Secretaría de Salud”, *Salud Pública de México*, Vol. 35, No. 5, México, 1993, p. 438. Recuperado de: <https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5682>

la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social en 1965, con esta última “se intentó la cooperación mutua de las secretarías”<sup>131</sup>, las cuales organizaron distintos “programas para hacer conciencia social y cuidar la salud”<sup>132</sup>. No es hasta la década de 1970 que los cambios más profundos comenzaron a llegar al sector salud.

Ante la crisis económica y las dificultades por sobrellevar los estragos de diversas enfermedades transmisibles que afectaban a gran parte de la población; durante el mandato del presidente Luis Echeverría, en 1973 se publica el primer Plan Nacional de Salud, que fue resultado de la Primera Convención Nacional de Salud, donde se “analizó y comentó los programas de salud de las entidades y de los municipios del país”<sup>133</sup>, que además coordinaba a todos los organismos de salud existentes hasta el momento, “a fin de resolver las necesidades más ingentes durante la década 1974-1983”<sup>134</sup>. Con la puesta en marcha del Plan Nacional de Salud llegaron también cambios en la Administración Federal.

Para el año de 1977, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se establece el Sector Salud “entendido como el agrupamiento administrativo de entidades paraestatales bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con el fin de asegurar la coordinación operativa y el control de las entidades que actúan en el campo de la salud”<sup>135</sup>.

En la toma de posesión del presidente José López Portillo, reiteró su compromiso de elevar a rango constitucional el derecho a la salud, como consecuencia de los esfuerzos por expandir el naciente sistema de salud en México, sus palabras fueron: “Elevaremos el derecho a la salud a rango constitucional, para

---

<sup>131</sup> Rodríguez de Romo Ana C.; Rodríguez Pérez, Marta E., “Historia de la salud pública en México: siglos XIX y XX”. Op. Cit., p. 295.

<sup>132</sup> *Ídem*.

<sup>133</sup> Palabras del profesor Edgar Robledo Santiago, director general del ISSSTE, en el Acto Conmemorativo del Día del Médico y de la III Reunión Nacional de Salud Pública, el 23 de octubre de 1974 en el Centro Médico Nacional, Salud Pública de México, Vol. 16, No. 5, México, 1974, p. 438. Recuperado de: <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/1476>

<sup>134</sup> *Ídem*.

<sup>135</sup> López Antuñano, Francisco Javier, “Evolución de los servicios de salud de la Secretaría de Salud”, Op. Cit., p. 439.

dar base a un sólido e integrado sistema nacional de salud: daremos prioridad a la medicina preventiva, particularmente en las zonas rurales y urbanas marginadas”<sup>136</sup>.

La adición al artículo 4º de la Constitución fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 y establecía que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”<sup>137</sup>.

A partir de estos cambios otras reformas se implementaron en el sistema de salud y se “incluyó también la promulgación de una nueva Ley General de Salud, que sustituyó a un código sanitario decimonónico; (...) y la primera fase de la descentralización a los estados de los servicios de salud para la población no asegurada, que dio origen a los Servicios Estatales de Salud”<sup>138</sup>. A raíz de estos cambios se utilizaron diversos instrumentos legislativos “como base para fortalecer la descentralización de los servicios de salud para la población no asegurada”<sup>139</sup>, es decir, expandir estos servicios incluyendo en su participación a la Federación y a la iniciativa privada.

Los avances jurídicos en materia de Salud impulsaron a que los programas de se extendieran para lograr los objetivos plasmados en la constitución. Así, durante la década de 1980, funcionó un programa financiado por la Federación y

---

<sup>136</sup> Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura LII, Año Legislativo I, Periodo Ordinario, 011282, Diario Número 45, Recuperado de: [http://200.15.46.216/CGI-BIN/om\\_isapi.d11?clientID=1071599&advquery=derecho%20](http://200.15.46.216/CGI-BIN/om_isapi.d11?clientID=1071599&advquery=derecho%20)

<sup>137</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 3 de febrero de 1983.

<sup>138</sup> Gómez Dantes, Octavio; Frenk, Julio, “Crónica de un siglo de salud pública en México: de la salubridad pública a la protección social en salud”. *Salud pública de México*, Vol.61, No. 2, México, 2019, pp.202-211. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342019000200202&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342019000200202&lng=es&nrm=iso)

<sup>139</sup> Uribe Gómez, Mónica; Abrantes Pego, Raquel, “Las reformas a la protección social en salud en México: ¿Rupturas o Continuidades?”, *Perfiles latinoamericanos*, Vol.21, No.42, México, 2013, pp.135-162. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532013000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532013000200006&lng=es&nrm=iso)

administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya denominación ha cambiado en cada administración, tomando nombres como IMSS-Oportunidades, IMSS-Solidaridad e IMSS-Prospera, especializado en atender a zonas marginales, rurales y comunidades indígenas mediante servicios que “se brindan a través de clínicas y unidades móviles acondicionadas y con personal médico”<sup>140</sup>. También, como se ha mencionado en 1997 se modificó la Ley del Seguro Social para crear el Seguro de Salud para la Familia, permitió que las personas no aseguradas tuvieran la posibilidad de afiliarse voluntariamente al Instituto, lo que amplió las opciones de protección a la salud y a su vez financiera.

Así continuaron los esfuerzos por descentralizar los servicios de salud y atender al resto de la población no asegurada en alguna institución de seguridad social; ya que hasta antes de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, el derecho constitucional a la salud mantenía únicamente un carácter programático, es decir, “solamente [representaba] el estímulo y la guía de la acción de gobierno, pero de ninguna forma [alcanzaba] a tener carácter vinculatorio”<sup>141</sup>; durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari, las medidas legislativas se encaminaron a la creación de planes y programas que sirvieran contrapeso a las políticas neoliberales y a su vez dieran sustento a satisfacer “la emergencia de la anhelada mezcla pública-privada, como forma de garantizar el flujo de recursos del sector público de la atención médica al sector privado”<sup>142</sup>. Uno de estos programas fue el denominado Programa Nacional de Solidaridad de 1988, que constituía “una base de legitimidad popular alejada de los viejos esquemas corporativos, al tiempo que crecía la expectativa de crecimiento de la privatización del sistema de pensiones”<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, *El seguro de México*, ed. Algarabía - IMSS, México, 2017, p. 146.

<sup>141</sup> Sánchez Cordero Dávila, Olga María del Carmen, “El derecho constitucional a la protección de la salud. Su regulación constitucional y algunos precedentes relevantes del Poder Judicial de la Federación en México”, en: *Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado. Secretaría de salud: La salud en la Constitución mexicana*, Gutiérrez Domínguez, Fernando (coordinador), Secretaría de Cultura, INEHRM, Secretaría de Salud, México, 2017, p. 304.

<sup>142</sup> Tamez González, Silvia; Eibenschutz, Catalina, “El Seguro Popular de Salud en México: Pieza Clave de la Inequidad en Salud”, *Revista Salud Pública*, Vol. 10, No. 1, México, 2008, p. 134

<sup>143</sup> *Ídem*.



La gran crisis económica que acaecía en México durante esa época sirvió como el estandarte del gobierno para la implementación de medidas de economía abierta que resultaran más beneficiosas a las finanzas públicas; más no a la población empobrecida, ya que no se lograron los objetivos de proteger la salud de la población y en cambio, se abandonaron importantes sectores y programas; como mencionan Oliva López y José Blanco “la política de salud en este sexenio justifica la focalización de los recursos y las acciones con un discurso sobre los beneficios de la aplicación selectiva del gasto social en momentos de crisis económica y de recursos financieros escasos”<sup>144</sup>.

La siguiente administración también realizó cambios importantes, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, una vez más se reestructuró el sector salud y en 1995, las primeras reformas de descentralización de los servicios de salud llegaron con el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000. Este programa se apoyaba de la Secretaría de Salud y del Programa IMSS-Solidaridad para brindar apoyo a las entidades federativas mediante la entrega de unidades y personal para así conformar los Sistemas Estatales de Salud. Esto último traería como consecuencia la descentralización y la “implementación de un paquete de servicios básicos como ejes centrales para la reorganización de las instituciones públicas”<sup>145</sup> que atendían a la población no asegurada por alguna institución de seguridad social.

Con la alternancia en el poder y una nueva administración con miras a establecer un gobierno más democrático y moderno, la administración del presidente Vicente Fox Quezada procuró continuar con las políticas públicas de administraciones pasadas bajo el discurso de mejorar las condiciones de vida de las personas ante la innovación y el desarrollo. Esto culminaría también en cambios en el sector salud, específicamente con la creación del Programa Nacional de Salud 2001-2006, conocido como “La democratización de la salud en México”, que si bien era la continuación de los proyectos de sexenios pasados, también materializó “la

---

<sup>144</sup> López Arellano, Oliva; Blanco Gil, José. “La polarización de la política de salud en México”. *Cuadernos de Saúde Pública*, Vol.17, No.1, Río de Janeiro, 2001, pp.43-54. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2001000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2001000100004&lng=en&nrm=iso)

<sup>145</sup> *Ídem*.

continuación de varios años de diálogo entre el Banco Mundial y el gobierno de México sobre reformas de la salud orientadas hacia la mejora del desempeño del sistema de salud”<sup>146</sup>, esto último ante la necesidad de “mejorar el acceso de las poblaciones pobres a los servicios, la descentralización del sistema para mejorar su eficiencia y calidad así como para dotarlo de un marco regulatorio capaz de introducir la competencia administrada”<sup>147</sup>.

Así el principal objetivo del Programa Nacional de Salud consistía en “alinear las políticas fiscales con las políticas de salud mediante el estímulo al prepago por la atención a la salud”<sup>148</sup>, que junto a las recomendaciones del Banco Mundial, se pretendía estimular la participación del sector privado en los servicios de salud, así como disminuir la participación Estatal en el financiamiento para la prestación de servicios de salud.

Lo anterior culminó en severas críticas a este plan por parte de los especialistas, ya que la separación entre instituciones administradoras del financiamiento e instituciones prestadoras de servicios provocaría que se ampliara aún más la brecha entre las personas aseguradas y las no aseguradas, así como los trabajadores que reciben atención en las instituciones de seguridad social y los que lo hacen en el sector privado. Ante esta problemática y debido a la intención de ampliar el acceso a los servicios de salud, el 2001 se inició un programa piloto en algunos Estados de la república, el cuál consistía en la aplicación de un seguro popular financiado por una parte por el Estado y la otra por los usuarios.

Así el proyecto terminó en una serie de discusiones en el Congreso de la Unión, que el 15 abril de 2003 dieron paso a la aprobación de una reforma a la Ley General de Salud que creó el Sistema de Protección Social en Salud en la cual se

---

<sup>146</sup> Leal Fernández, Gustavo, “El Programa Nacional de Salud 2001-2006. Imponiendo una Agenda”, *El Cotidiano*, Vol. 19, No. 114, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 2002, pp. 100-111.

<sup>147</sup> *Ídem*.

<sup>148</sup> Tamez González, Silvia; Eibenschutz, Catalina, “El Seguro Popular de Salud en México: Pieza Clave de la Inequidad en Salud”, *Op. Cit.*, p. 135.

adicionó el “Título Tercero Bis. De la Protección Social en Salud”, cuyo eje central versaba en el Seguro Popular de Salud.

El seguro popular que entró en vigor 1º de enero de 2004, se encargaría de atender a la población no asegurada por instituciones de seguridad social de carácter laboral (IMSS, ISSSTE, ISSFAM) o análogas, o por alguna institución de carácter privado. En ese entonces, funcionaba por medio de dos tipos de cuota: la social y la familiar. La cuota social se conformaba tanto por aportaciones federales como estatales, la cuota social aportada por el gobierno federal por cada persona afiliada, con una periodicidad anual mientras que la aportada por la entidad federativa funcionaba también por persona y correspondía a la mitad del equivalente de la destinada por el gobierno federal; por consiguiente la cuota familiar era recibida, administrada y ejercida por los servicios estatales en salud por medio de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud<sup>149</sup>, “A su vez, el gobierno federal cubre una aportación solidaria que debe representar al menos una y media veces el monto de la cuota social”<sup>150</sup>. En un principio “se exentaría de pago a las familias inicialmente pertenecientes a los deciles de ingresos I y II, y a partir de 2010 también a los deciles III y IV”<sup>151</sup>.

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011 modificó el carácter programático del derecho a la salud y lo convirtió en un derecho constitucionalmente exigible siendo garantizado por la Constitución Política, los tratados y los tribunales internacionales. Con la reforma, los contenidos del derecho a la salud y los procedimientos a través de los cuales se puede garantizar su cumplimiento pasan a ser los mismos que los establecidos en los tratados internacionales firmados por México.

Durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto se analizaron distintas propuestas para lograr la universalización de la seguridad social en México

---

<sup>149</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. *La seguridad y la protección social en México: Su necesaria reorganización*, Op. Cit., p. 159.

<sup>150</sup> *Ídem*.

<sup>151</sup> Uribe Gómez, Mónica; Abrantes Pego, Raquel, “Las reformas a la protección social en salud en México: ¿Rupturas o Continuidades?”, Op. Cit., p. 144.

a raíz de propuestas de distintos funcionarios y organismos internacionales; sin embargo, durante este sexenio la política social se limitó a la llamada Cruzada Nacional contra el Hambre, y el Programa Sectorial de Salud el cual planteó sólo como objetivos el mejoramiento de la salud, la promoción, la prevención de las enfermedades y la protección de la salud, sin miras o estrategias concretas hacia la universalización de la seguridad social ni a la protección social en salud.

En noviembre de 2019 durante el sexenio del presidente Andres Manuel López Obrador, se reformó la Ley General de Salud, incluyendo modificaciones muy importantes, las cuales tratan sobre el antiguo Sistema de Protección Social de Salud. Dicha reforma modificó el Título Tercero Bis, denominado a partir de dicho año como “De la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social”, su eje central será el llamado Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Esta reforma trajo aparejadas modificaciones a las leyes de Coordinación Fiscal y de los Institutos Nacionales de Salud, entre otras, previstas en el Programa Sectorial de Salud 2019-2024.

La naturaleza del INSABI será la de un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Salud, cuyo financiamiento provendrá del Presupuesto de Egresos de la Federación, se auxiliará en el Fondo de Salud para el Bienestar, y en los recursos de la extinta Comisión Nacional de Protección Social en Salud. La Ley General de Salud también modificó los aspectos del Cuadro Básico de Insumos y del Catálogo de Insumos uniéndolos en un Compendio Nacional de Insumos para la Salud, que utilizará el INSABI y las demás instituciones del Sistema Nacional de Salud para proveer servicios de salud y medicamentos a los usuarios.

### 2.3. Sistema de Protección Social en México

El sistema mexicano de Protección Social se ha desarrollado de manera particular; al estudiar el desarrollo de la protección en México damos cuenta que el primer sistema efectivo de protección que existió en México fue el de Seguridad Social al declarar constitucionalmente de interés público la creación de seguros y

cajas de ahorro en 1929 y posteriormente considerar de utilidad pública la promulgación de una Ley del Seguro Social que dio paso al primer instituto de Seguridad Social.

En lo que concierne al caso mexicano, el sistema de Protección Social se encuentra disperso, entre el sistema de Seguridad Social integrado por distintas legislaciones respecto a institutos, administradoras de fondos para el retiro y contratos colectivos de trabajo; así como los sistemas de salud, vivienda, educación, y desarrollo social que reglamentan mediante sus respectivas leyes el artículo 4º constitucional.

Así, en el sistema mexicano se recoge la idea de que el Sistema de Protección Social está conformado como un género que abarca tanto a la Seguridad Social, como al resto de modelos de protección. Al respecto encontramos la postura del Doctor Sánchez Castañeda quien refiere que “en México se ha desarrollado un sistema basado en seguros, y paralelamente se ha impulsado la creación de un sistema nacional de protección social”<sup>152</sup>. Este autor menciona que la aparición de la Protección Social en México ha llegado por etapas y que ésta ha tenido lugar desprendiéndose del sistema de Seguridad Social y con el reconocimiento de los derechos sociales dentro de la Constitución Política, específicamente con la reforma de 1983 al artículo 4º.

Del mismo modo, otro autor que considera esta postura sobre el sistema mexicano es Enrique Valencia Lomelí quien menciona que “un sistema de protección social como esquema explícito de organización pública no existe en México; en la denominación oficial lo que existen son ‘sistemas’ dispersos en los ámbitos de la salud, la educación y las pensiones”<sup>153</sup>. Al hacer alusión al sistema de pensiones, este autor se refiere al sistema de pensiones para el retiro, debido a que este se forma a partir de las disposiciones referentes a las Administradoras de

---

<sup>152</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. *La seguridad y la protección social en México...*, Op. Cit., p. 167.

<sup>153</sup> Valencia, Enrique; Rodríguez Foust, David; Tetreault Weber, Darcy; “Sistema de Protección Social en México a inicios del siglo XXI”, documento proyecto *Asistencia social: reducción de la pobreza y redistribución del ingreso a través del programa de transferencias condicionadas*, CEPAL-ASDI, México, 2011, p. 8.

Fondos para el Retiro, las cuales comparten características y funcionamiento en común; en contraposición a las pensiones y prestaciones de los seguros sociales, en los que cada institución reglamenta de forma individual.

Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) adopta la postura de considerar el sistema de Protección en México como un “conjunto fragmentado conceptual, institucional y financieramente de ‘subsistemas’ y programas dispersos, entre otros, en los ámbitos de la salud, las pensiones y las acciones dirigidas a mejorar el ingreso de la población”<sup>154</sup>. Es importante señalar que este organismo refiere que estos subsistemas se encuentran dispersos pero sólo legislativamente, puesto a que no existe un instrumento normativo que integre cada una de las disposiciones en materia de Protección Social; sin embargo, esto no implica que este sistema no trabaje de forma conjunta, ya que fácticamente lo hace, sobre todo en materia de protección en Salud.

Como hemos mencionado, el Sistema de Protección Social comprende tanto modelos contributivos como no contributivos; en México la forma más común dentro de los modelos contributivos es el seguro social regulado en las respectivas leyes relativas a los Institutos de Seguridad Social. Mientras que los modelos no contributivos se han desarrollado a lo largo de la historia a través de una amplia gama de prestaciones que corresponde al denominado Desarrollo Social. Al respecto, la OIT ha mencionado que para el caso mexicano “estos sistemas combinan el acceso a los servicios esenciales y la administración de transferencias sociales monetarias y en especie para sentar las bases del piso de protección social”<sup>155</sup>.

La noción de pisos de Protección Social hace referencia a las aspiraciones del Estado al implementar un sistema de este tipo sobre los niveles mínimos de

---

<sup>154</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*, CONEVAL, México, 2012, p. 21.

<sup>155</sup> Bachelet, Michelle, *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra, OIT, 2011, p. VII.

protección y prestaciones a otorgar. La mencionada OIT lo define como “un concepto coherente y global de política social que promueve estrategias definidas con carácter nacional que protegen un nivel mínimo de acceso a los servicios esenciales y a la seguridad del ingreso para todos en la crisis económica y financiera actual y más allá de la misma”<sup>156</sup>. De este modo, esta organización no sólo hace referencia de la combinación de modelos tanto contributivos como no contributivos, también muestra la utilidad de estos para la consecución de los fines de la Protección Social y el esfuerzo por mantener niveles mínimos en las prestaciones de los distintos modelos.

Sánchez Castañeda considera que en México la evolución de la Protección Social se ha desarrollado por etapas, las cuales se componen como sigue: la protección social “dentro” de la seguridad social, la protección social a través del sistema nacional y los sistemas estatales de salud, y una última etapa como consecuencia de la necesidad de una pluralidad de mecanismos de protección social<sup>157</sup>.

La Protección Social dentro de la Seguridad Social para estos autores incluye servicios de asistencia dentro de distintos institutos, principalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social, comprende modalidades como la incorporación voluntaria, de estudiantes de educación media y superior, así como el seguro de salud para la familia y el de trabajadores mexicanos que se encuentren en el extranjero. También incluye programas como IMSS-Oportunidades y las Prestaciones de solidaridad social.

Acerca de la protección social a través de los sistemas nacionales y los sistemas estatales de atención social, estos autores señalan que este sistema se encuentra dividido en subsistemas, tales como el Sistema Nacional de Salud, el

---

<sup>156</sup> Oficina Internacional del Trabajo, Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de las Naciones Unidas, Ed. OIT, Ginebra, 2011, p.11.

<sup>157</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. La seguridad y la protección social en México..., Op, cit., p. 41.

Sistema Nacional de Asistencia Social, el Sistema Nacional de Desarrollo Social y los sistemas estatales.

Respecto a la pluralidad de mecanismos de protección social, el Doctor Sánchez Castañeda hace referencia a programas y modelos implementados para hacer frente al aumento de pobreza y desigualdad, además de políticas para otorgar servicios a las personas que no están aseguradas en alguno de los principales institutos de Seguridad Social; por tanto hace mención del reformado sistema de protección social en salud, en específico sobre el seguro popular, el seguro médico para una nueva generación, el programa de desarrollo humano “Oportunidades” en conjunto con el programa de apoyo alimentario y, el programa 70 y más, que recientemente se extendió a toda la república.

Por su parte Eduardo Valencia señala que, dentro del Sistema de Protección Social en México, se encuentran los sistemas previstos para el Plan Nacional de Desarrollo, el cual en su momento se integró por el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Nacional de Educación, y el Sistema Nacional de Vivienda. Además toma en cuenta importantes subsistemas tales como el Sistema de Seguridad Social en Pensiones y Retiro, diversos programas de pensiones no contributivas, el Sistema de Nacional de Desarrollo Social y de Acciones Frente a la Pobreza, y por último el Sistema de subsidios al consumo y a la producción alimentaria<sup>158</sup>.

Este autor refiere a que el fundamento del Sistema de Protección Social en México se encuentra principalmente en la Constitución Política, con la inclusión de los denominados derechos sociales, que aunque la Constitución no los denomina explícitamente como tales, se infiere por su naturaleza el carácter social que estos poseen. Al respecto, el Doctor Porfirio Marquet Guerrero considera que “implícitamente es claro que diversas normas, como las de trabajo, las de previsión social, las de seguridad social y más recientemente las de salud, tienen como uno de sus caracteres comunes el proteccionismo, en general de las personas y de los

---

<sup>158</sup> Cfr. Valencia, Enrique, et. al; “Sistema de Protección Social en México a inicios del siglo XXI”, Op. Cit., p. 31.



sectores de la población que (...) se encuentran en condiciones más vulnerables”<sup>159</sup>. Así se puede deducir que, con la integración de normas de carácter social, la Constitución reconoce la existencia de un sistema de Protección Social, disperso en leyes secundarias y que, conforme a lo anterior expuesto, busca satisfacer los fines del propio sistema al guiar mediante normas constitucionales la dirección en políticas públicas de carácter social.

La Constitución Política considera una amplia gama de derechos que se consideran de carácter social, como lo son derechos subjetivos de sectores como el obrero y campesino, pero a su vez derechos de carácter prestacional o económico que son en gran parte los que integran el sistema de Protección Social en México; debido a que como mostramos anteriormente, están destinados a procurar condiciones de vida dignas para toda la población. Sobre su carácter económico Gerardo Pisarello menciona que este tipo de derechos están “tendientes a satisfacer las necesidades básicas que permitan a los individuos desarrollar sus propios planes de vida. Esta dimensión prestacional resalta el carácter económico de los derechos sociales, cuya satisfacción exige una transferencia de recursos”<sup>160</sup>. Esta cesión de recursos puede incluir tanto prestación de servicios como transferencias monetarias.

En relación con lo mencionado, el criterio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que este tipo de derechos son del tipo “de igualdad material, por medio de los cuales se pretende alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el máximo nivel posible de vida digna”. Esto último debido a los efectos negativos de problemas sociales generados por la desigualdad económica, principalmente entre sectores sociales cuyos intereses están contrapuestos.

---

<sup>159</sup> Marquet Guerrero, Porfirio, “Protección, Previsión y Seguridad Social en la Constitución Mexicana”, Op. Cit., p. 69.

<sup>160</sup> Pisarello, Gerardo, “Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IIJ-UNAM, No. 92, México, 1998, pp. 442.

Con la reforma a la Constitución en materia de Derechos Humanos y la aplicación del bloque de constitucionalidad el Estado Mexicano se ha obligado a adoptar los criterios establecidos en tratados internacionales de los que es parte; en este caso a los referentes a Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, incluidos en tratados como el Pacto de San José y el Protocolo de San Salvador.

Para ejemplificar el tipo de derechos que pertenecen a esta categoría, entre los derechos que reconoce el Protocolo de San José se encuentran: sobre condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, derechos sindicales, sobre Seguridad Social, a la salud, alimentación, al medio ambiente sano, a la educación y a los beneficios de la cultura, derechos de la niñez y de los ancianos, entre otros<sup>161</sup>.

Ahora bien, consideramos importante establecer como referencia a los derechos sociales debido al actual alcance del sistema de Protección Social en México, el cual está constituido a través de diversos instrumentos jurídicos, contenidos principalmente en leyes de observancia general y reglamentarias de la Constitución Política, que regulan tanto aspectos fácticos en el otorgamiento de prestaciones y servicios, así como la regulación de los organismos que los proveen.

En concordancia con lo anterior expuesto, y a razón de un posterior análisis consideramos que el actual sistema de Protección Social en México está conformado por el Sistema de Seguridad Social, el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Nacional de Desarrollo Social, el Sistema Educativo y el Sistema de Vivienda.

---

<sup>161</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimotavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/protocolo-san-salvador-derechos-economicos-sociales-culturales.pdf>

### 2.3.1. Sistema de Seguridad Social

Es el sistema más complejo, y de mayor alcance; como hemos mencionado el pilar operacional en que se basan son los denominados seguros sociales, pertenecientes a un esquema contributivo, es decir, con base en aportaciones directas de los beneficiarios. Sin embargo, en México el Sistema de Seguridad Social comprende también disposiciones específicas en materia de Asistencia Social, y en pensiones para el retiro.

El marco normativo de este sistema se compone por las disposiciones constitucionales en materia de Seguridad Social (principalmente el artículo 123, apartado A, fracciones XIV, XXIX, XXX y apartado B, fracciones XI y XIII), las principales leyes de Seguridad Social como son, la Ley del Seguro Social (LSS), la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM) y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), en materia de vivienda también se incluye la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFONAVIT). Las leyes correspondientes a los Institutos de Seguridad Social contienen dentro de sus disposiciones las referentes a la operatividad de cada instituto, es decir, su organización-estructura interna, el financiamiento de cada instituto, así como el de sus cuotas o aportaciones, el tipo de prestaciones que brindan, los regímenes para cada forma de aseguramiento, así como las contingencias comprendidas para cada modelo de Seguro Social.

En lo que respecta al Sistema de Ahorro para el Retiro, este comprende subsistemas articulados dentro de su propia legislación, así como en las leyes de seguridad social, cuyo rasgo distintivo es que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado se manejen a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que servirán para fines de previsión social, para la obtención de pensiones o como complemento de éstas. Dentro de este sistema se prevé tanto a la Ley del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como la del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El Sistema de Ahorro para el Retiro comprende a las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, así como de una Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Si bien es cierto que los fondos de ahorro para el retiro es una parte importante de lo que comprende la Seguridad Social, no está de más volver a mencionar que no es el único ámbito que compone a este sistema; el cual basa su funcionamiento principalmente en la implementación de seguros y asistencia sociales. Para el caso mexicano depende de cada instituto la forma en que operan estos, sus prestaciones y financiamiento estarán regulados en sus respectivas leyes.

Ahora bien, en cuanto hemos mencionado a la Asistencia Social como un componente dentro de la Seguridad Social, para el caso de México la Asistencia Social se encuentra en ocasiones dentro de la Seguridad Social, aunque principalmente se ocupan los demás sistemas de suministrarla. A manera de ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social prevé en su respectiva ley, las denominadas Prestaciones sociales institucionales, y las Prestaciones de solidaridad social. Las primeras buscarán que la población en general pueda hacer uso de las instalaciones deportivas, sociales, culturales, recreativas y vacacionales, ya sea por sí o en cooperación con instituciones de los sectores público o social, mediando distintas cuotas de recuperación, a efecto de generar recursos para apoyar el financiamiento de su operación y mantenimiento y de colaborar con la sociedad en general en la promoción de ese tipo de actividades.

Por otro lado, las Prestaciones de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, financiadas por la Federación y los propios beneficiarios, estos contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento.

Además, debe mencionarse que el Instituto Mexicano del Seguro Social es el instituto con mayor cobertura respecto a usuarios y derechohabientes en el país, teniendo hasta 2020, 47, 245, 909 personas adscritas como derechohabientes<sup>162</sup>, lo que da cuenta del alcance y la importancia de un instituto como este para el Sistema de Seguridad Social, y que en conjunto con las demás instituciones forman el mecanismo de Protección Social en México más grande.

### 2.3.2. Sistema Nacional de Salud

El sistema de salud en México está conformado por entes de la administración pública tanto de la federación como de las entidades federativas, además de personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud. Regulado dentro de la Ley General de Salud, y cuya coordinación está a cargo de la Secretaría de Salud, este sistema tiene como principal objetivo proporcionar servicios de salud a toda la población, atender los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, así como diseñar y ejecutar políticas públicas encaminadas a la promoción y prevención de la salud.

La participación de las entidades federativas será dentro de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, permitiendo que estas planeen, organicen y desarrollen dentro de sus territorios sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.

Del mismo modo, la Secretaría de Salud se encargará de coordinar la participación de los prestadores de servicios de salud, de los sectores público, social y privado, de sus trabajadores y de los usuarios de estos servicios. Esta ley también prevé la participación de las autoridades o representantes de las comunidades

---

<sup>162</sup> INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en; [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Derechohabiencia\\_Derechohabiencia\\_02\\_53377709-cf01-44dd-84d4-8a9e5e53563e](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Derechohabiencia_Derechohabiencia_02_53377709-cf01-44dd-84d4-8a9e5e53563e)

indígenas, dentro de sus respectivos campos y en los términos en los que la propia ley señala.

Este sistema atiende también a la protección a la salud, la cual será garantizada por el Estado, bajo criterios de universalidad e igualdad, por medio de la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, esto es, que no se encuentren afiliadas a alguno de los institutos de Seguridad Social para la prestación de servicios de salud.

Estas acciones son realizadas por la Secretaría de Salud a través del Instituto de Salud para el Bienestar, cuya naturaleza es la de ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de Salud. Su principal objetivo será proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, sin embargo, también se le confieren atribuciones para tomar acciones de integrar y articular a las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.

Su estructura interna se compone por un director general, designado por el Ejecutivo Federal y una Junta de Gobierno, la cual está integrada por el titular de la Secretaría de Salud y entre otros representantes, los titulares de los principales institutos de Seguridad Social (IMSS, ISSSTE, ISSFAM).

La financiación de este Instituto será solidaria entre la Federación y las entidades federativas. El gobierno destinará anualmente recursos conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades federativas lo harán conforme a los acuerdos de coordinación que establezcan con la Secretaría de Salud. Además, existe un fondo en el cual el Instituto de Salud para el Bienestar destina el 11% de la suma de los recursos mencionados anteriormente.

Este fondo, denominado Fondo de Salud para el Bienestar, tendrá la naturaleza de un fideicomiso público sin estructura orgánica, constituido en términos

de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en una institución de banca de desarrollo, en el que el Instituto de Salud para el Bienestar funge como fideicomitente, cuyos recursos se destinarán principalmente a la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos, para la atención de infraestructura a entidades federativas con mayor marginación social, y para complementar los recursos destinados a personas sin seguridad social.

Del mismo modo, dentro del Sistema Nacional de Salud se toma en cuenta para su funcionamiento las disposiciones referentes a la Asistencia Social, las cuales se encuentran reguladas por una ley homónima. Las disposiciones de la Ley de Asistencia Social se consideran de orden público e interés general, su objeto consiste en sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada.

El Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada está compuesto por una pluralidad de organismos públicos en los tres niveles de gobierno, así como los órganos desconcentrados y organismos privados que realicen actividades vinculadas a la asistencia social. Del mismo modo toma en cuenta la participación del Sistema de Desarrollo Integral para la Familia en el que concurren diferentes competencias.

### 2.3.3. Sistema Nacional de Desarrollo Social

En México, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 6º señala las prestaciones que competen a los principales derechos sociales; a saber:

*Artículo 6.- Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Cabe resaltar que el citado artículo tiene un carácter enunciativo más no limitativo sobre los derechos que se prevén dentro del Desarrollo Social, ya que uno de los objetivos de esta ley es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política; lo que da paso a reconocer dentro del parámetro de Desarrollo Social a todos los demás derechos considerados de tal naturaleza contenidos en dicho ordenamiento.

La noción de desarrollo social hace referencia principalmente a un cambio positivo en la calidad de vida de todos los ciudadanos, implica un mejoramiento en el acceso a los servicios de los que tienen derecho en varios ámbitos, como la salud, la educación, la nutrición, la vivienda, la seguridad social, el empleo, los salarios y el medio ambiente, entre otros<sup>163</sup>. Este concepto está íntimamente relacionado con los derechos sociales, para el caso mexicano, el desarrollo social sirve como base en la planeación y orientación de la política social.

La Ley General de Desarrollo Social define a este sistema como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado. Su principal objetivo será el dar cumplimiento a los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, además de coordinar a las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social.

A su vez, la coordinación del este sistema corresponde a la Secretaría del Bienestar, a saber, se encargará de la coordinación del Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, además de diseñar y ejecutar las políticas generales de desarrollo social.

---

<sup>163</sup> Guerrero Pupo, Julio C., Cañedo Andalia, Rubén, Salman Lengarin, Enrique M., Cruz Cruz, Yamila, Pérez Quintero, Gustavo Felipe, & Rodríguez Lora, Haydeé, "Calidad de vida y trabajo: algunas consideraciones útiles para el profesional de la información". *ACIMED*, Vol. 14, No. 2, 2006. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1024-94352006000200005&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352006000200005&lng=es&tlng=es)



Este sistema está compuesto por la participación de la Federación, entidades federativas, y municipios; así como de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que se encarga de coordinar los programas, acciones e inversiones que lleven a cabo, las dependencias y entidades de la federación, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, también incluye la participación de los sectores social y privado. Es presidida por el titular de la Secretaría del Bienestar y entre sus integrantes se encuentran los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales, además de los representantes de cada entidad federativa y de las asociaciones nacionales de las autoridades municipales.

Además este sistema añade una Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, que se encarga de la coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social; un Consejo Consultivo de Desarrollo Social, el cual deberá analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social, y un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social cuya naturaleza es la de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Su principal objeto es la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, también establece los lineamientos y criterios para la identificación y medición de la pobreza.

#### 2.3.4. Sistema Educativo Nacional

La Ley General de Educación define a este sistema como el conjunto de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Este sistema se encarga de concentrar y coordinar los esfuerzos del Estado, de los

sectores social y privado, para el cumplimiento de los principios, fines y criterios de la educación establecidos por la Constitución y las leyes secundarias.

Este sistema está integrado por una pluralidad de actores que participan en la prestación del servicio público de educación, y es el titular de la secretaría de Educación quien se encarga de presidirlo. Además, corresponde a esta misma secretaría llevar a cabo una programación estratégica para que la formación docente, la directiva, así como la infraestructura y los métodos y materiales educativos, se armonicen a las necesidades de la prestación del servicio público de educación.

#### 2.3.5. Sistema Nacional de Vivienda

La Ley General de Vivienda define a este sistema como un mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado, dentro del gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, alcaldías. Su principal objetivo es el de coordinar y concertar las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda.

Es particular el caso del derecho a la vivienda, puede encuadrarse dentro de la Protección Social, puesto que su ámbito subjetivo se extiende a todas las personas, en específico a familias mexicanas; pero así como el derecho a la salud, en un principio el derecho a una vivienda digna sólo fue atendido dentro de la Seguridad Social, haciéndolo exclusivo de los trabajadores; esto cambió con la ya citada reforma al artículo 4º constitucional.

El Sistema Nacional de Vivienda está compuesto por los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías; por parte de la Federación, se integrará mediante una Comisión Nacional de Vivienda, una Comisión Intersecretarial de Vivienda, un Consejo Nacional de Vivienda, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como con la participación del Instituto

del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito.

A manera de conclusión podemos encontrar que en el sistema mexicano de Protección Social convergen los modelos contributivos principalmente dentro de la Seguridad Social, en materia de salud, pensiones para el retiro y vivienda; por otro lado, los instrumentos y modelos de protección no contributiva se encuentran dispersos principalmente en programas de Desarrollo Social; sin embargo, en materia de educación, vivienda y principalmente en salud se ha apostado por una cobertura universal en la transferencia de recursos.

Este sistema se encuentra fragmentado, institucional, financiera y operativamente; los recursos de los modelos no contributivos o asistencialistas provienen principalmente de los gobiernos federal y de las entidades federativas. Este sistema actúa en conjunto a través de los organismos de la Administración Pública Federal y en ocasiones con los Institutos de Seguridad Social. En México se ha apostado por desarrollar un sistema que vela por la protección de derechos de carácter social se encuentran reconocidos por su Constitución Política, y que fácticamente actúa como un sistema articulado de Protección Social, aunque legislativamente no se reconoce como tal.

## CAPITULO 3

### RENTA BÁSICA UNIVERSAL

#### 3.1. Renta Básica Universal

Así como sucede con otros mecanismos de Protección Social, la Renta Básica Universal (RBU) nace principalmente en las discusiones doctrinarias, como una alternativa para dar respuesta a las problemáticas de las sociedades que han implementado un sistema de libre mercado y han encontrado los efectos negativos que el mismo provoca en las condiciones materiales de vida de sus pobladores. Los principales modelos de protección han resultado insuficientes o ineficaces en muchas partes del mundo, ya sea por su costosa financiación o su bajo alcance en cuanto a sujetos protegidos; por ello, desde hace varios años se han planteado distintas medidas para lograr mejorar los estándares de vida de las personas, en concordancia con sus sistemas de protección implementados y con el sistema económico imperante.

Una de estas alternativas se encuentra en la RBU; noción ampliamente discutida tanto por filósofos, economistas, juristas, sociólogos, grupos parlamentarios, entre otros. Sus características son peculiares; no obstante, su estudio en mayor parte se ha centrado en su funcionamiento, financiación y efectos en las sociedades capitalistas y poco se ha explicado acerca de su naturaleza jurídica o de sus principios fundamentales.

Nos daremos a la tarea, en los subsecuentes renglones, de estudiar a fondo la noción de la RBU, delimitar su alcance y sus diferencias con conceptos afines; pues, bastará por el momento con mostrar una definición preliminar sobre la misma y aunar en el debate que ha surgido en torno a esta figura.

La asociación *Basic Income Earth Network* define a ésta como un pago periódico en efectivo, entregado a todos de manera individual, sin cumplir

condiciones o requerimientos de contar con empleo<sup>164</sup>. Por su parte, en palabras de John Scott “el concepto de Renta Básica puede definirse a partir de cinco características: una transferencia en efectivo, recurrente, individual, universal e incondicional”<sup>165</sup>.

Esta noción rebasa estudios puramente económicos o jurídicos; de hecho, la concepción de una Renta Básica nace en el seno de teorías de carácter filosófico y ético. Sin embargo, contrario a la opinión popular, esta idea no es nueva; se ha formado partir de la evolución ideológica y política acerca de la aspiración a la efectiva tutela de la garantía de dignidad humana. Las opiniones que dan sustento a la Renta Básica pueden seguirse desde la antigüedad, recorriendo el camino desde los argumentos helénicos de justicia distributiva, continuando con los principios del liberalismo clásico, hasta los postulados del Estado garantista y de justicia social.

Su historia toma un recorrido muy amplio, algunos autores refieren su existencia a partir de las ideas de Tomas Moro y John Locke<sup>166</sup>; un antecedente más próximo podemos encontrarlo en el texto del político Thomas Pine, denominado Justicia Agraria, publicado en el año de 1795, en el cual se estipulaba una redistribución de los réditos de las tierras en forma de transferencias monetarias a las personas de diferentes estratos; las cuales constituían un derecho en sí y no una ayuda social<sup>167</sup>.

Por otro lado, la materialización de estas propuestas se ha reflejado en experimentos y proyectos; los primeros de ellos tuvieron lugar en la región de

---

<sup>164</sup> Basicincome.org. 2021. *BIEN — Basic Income Earth Network | Educating about Basic Income*. [online] Disponible en: <https://basicincome.org/> Consultado el 14 de abril de 2021.

<sup>165</sup> Scott, John, Las posibilidades de un sistema de renta básica en México, Instituto Belisario Domínguez, Coordinación Ejecutiva de Investigación, México, 2017. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3564>

<sup>166</sup> Rey Pérez, José Luis, “Renta básica universal”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 19, Madrid, 2020, pp. 237- 257; Morales Ramírez, María Ascensión, “¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, número 1, enero-marzo de 2021.

<sup>167</sup> Beltrán, Viviana (et. al), “Historia y proyección del concepto de renta básica universal”. *Equidad y Desarrollo*. No. 33, Art. 11. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss33.11>

América del Norte; se puede mencionar el "*Manitoba Basic Annual Income Experiment*" (Mincome) del año 1974, proyecto aplicado en la provincia de Dauphin en Canadá; y el *Alaska Permanent Fund* (APF) establecido mediante enmienda constitucional en el año de 1976. A partir de los años ochenta las ideas se convierten en planteamientos sólidos, ganando cada vez más espacios de discusión, adeptos y opositores.

Pese a ello, la noción de Renta Básica se ha limitado principalmente al estudio teórico, debido a que no existe a la fecha un proyecto concreto, en el cual algún gobierno haya establecido un ingreso de esta naturaleza de forma permanente y verdaderamente universal. Incluso el APF que hoy en día continúa en operación, es un ingreso que no cumple las características de Renta Básica Universal al carecer de los requisitos sobre sus aspectos de generalidad e incondicionalidad.

Hemos mencionado que este mecanismo tiene su fundamento en amplios y variados aspectos éticos y filosóficos que con el fin de encontrar en ellos una respuesta a su naturaleza y definición, son también auxiliares en instrumentos y figuras jurídicas de los que se apoya la Renta Básica para la consecución de sus fines. Así, se puede mencionar la estrecha relación que investigadores han señalado acerca de esta noción con nociones tales como la Protección Social en sus distintas vertientes. Ha sido parte de este trabajo la explicación de conceptos aislados relacionados con la universalidad e integralidad de mecanismos de Protección Social, para mayor comprensión de esta figura estimamos conveniente el desarrollo de estos temas.

### 3.1.1. Protección Social Universal

La Declaración Universal de los Derechos Humanos cuenta con dos disposiciones significativas para la justificación de medios de Protección Social Universal, dispone en sus artículos 1º y 25 lo siguiente:

*Artículo 1º. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

*Artículo 25.*

*I. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

*II. (...)*

Hemos asumido la postura de que la Protección Social comprende el conjunto de programas, políticas y medidas implementadas por los gobiernos con el fin de defender a los sectores más vulnerables así como disminuir las desigualdades económicas y sociales brindando apoyo para generar el bienestar suficiente a fin de que la población en su conjunto obtenga niveles mínimos de calidad de vida.

Tomamos en cuenta a lo largo del presente trabajo el carácter universal que tiene la Protección Social; sin embargo, la expresión de Protección Social Universal se distingue del sistema mismo al incluir los instrumentos, proyectos y políticas que tanto gobiernos como organismos internacionales han puesto en marcha para poner a disposición de toda la población los recursos de los que se hace valer la Protección Social, ya sean modelos de Seguridad Social o instrumentos aislados de carácter asistencial, etc.

Pareciera redundante añadir la expresión “universal” a un concepto que de por sí posee dicho carácter, a saber que se refiere a “que concierne a todos los

individuos”<sup>168</sup>, para Fernando Filgueira supone que el acceso a las prestaciones derive de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía<sup>169</sup>. Sin embargo, una noción tan amplia merece que extendamos el sentido de su alcance.

Una opinión más extensa sobre la universalidad de la Protección Social nos la marcan Luis Beccaria y Roxana Maurizio; estos autores refieren a que la Protección Social Universal “no significa [sólo] la búsqueda de niveles mínimos de satisfacción de los derechos económicos y sociales básicos, sino el de avanzar hacia un alto grado de homogeneidad en ella”<sup>170</sup>; esto es considerar todos los modelos que integra la Protección Social y satisfacerlos completamente para todos los miembros de una sociedad.

Los mismos autores consideran nuestra postura acerca de que un sistema de Protección Social, en un esquema universal abarcará tanto el sistema de Seguridad Social y los modelos no contributivos. Al respecto aluden a que en este esquema de protección, las medidas universales se complementan con el sistema seguridad social; es decir, buscan la convergencia de modelos contributivos “en un conjunto articulado de diversas políticas sociales que garanticen el acceso universal a servicios básicos de calidad homogénea y niveles de ingresos adecuados a lo largo del ciclo de vida”<sup>171</sup>. Esto debido a la naturaleza contributiva de los modelos de Seguridad Social, la aspiración recaerá en el carácter auxiliar de la Protección Social puesto a que como hemos señalado anteriormente en relación a lo expuesto por el maestro Juan Cortés González, en la medida en que se logre alcanzar condiciones dignas de trabajo y cobertura en la Seguridad Social para todas las personas, y se logre superar las recesiones económicas y las condiciones de vida

---

<sup>168</sup> Lautier, Bruno, *Las condiciones políticas de la universalización de la protección social en América Latina*, Instituto de Estudios de Desarrollo Económico y Social, Universidad de París I, 2005. Disponible en: [http://www.cid.unal.edu.co/files/news/050923\\_ponencia\\_bruno\\_lautier.pdf](http://www.cid.unal.edu.co/files/news/050923_ponencia_bruno_lautier.pdf)

<sup>169</sup> Filgueira Fernando, *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, CEPAL - Serie Políticas Sociales No. 188, Uruguay, 2013, Disponible en: <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicaspUBLICAS-igualdad/docs/Seminario-Fernando-Filgueira-2013.pdf>

<sup>170</sup> Beccaria, Luis; Maurizio, Roxana. “Hacia la protección social universal en América Latina: Una contribución al debate actual”, *Problemas del Desarrollo, México*, Vol. 45, No. 177, p. 37-58, 2014. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362014000200003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362014000200003&lng=es&nrm=iso).

<sup>171</sup> *Ídem*.



precarias, la protección social suministrará los recursos necesarios para prevenir la pobreza y las acciones para erradicarla<sup>172</sup>.

Por tanto, retomando lo anterior expuesto; la Declaración Universal de los Derechos Humanos prevé la condición de igualdad de todos los seres humanos, así como su derecho a un nivel de vida adecuado que les permita proveerse por sí o por medio de asignaciones gubernamentales el acceso a servicios y bienes básicos para su subsistencia.

Con lo anterior expuesto, se puede entender a la Protección Social Universal como las medidas que integren y satisfagan con un nivel alto de homogeneidad los medios y servicios de los modelos del sistema de Seguridad Social, así como los modelos auxiliares propios de la Protección Social no contributiva, y ponerlos al alcance de todos los miembros de una sociedad. De tal modo que deberá incluir seguros sociales, asistencia social, protección social en salud, vivienda, educación, alimentación, seguridad en el ingreso, protección al trabajo, regulación al mercado, entre muchos otros aspectos.

Hemos mencionado anteriormente que para la OIT, “la protección social universal incluye: transferencias en efectivo de un monto suficiente para toda persona que las necesite, sobre todo los niños; prestaciones y apoyo para las personas en edad de trabajar en caso de maternidad, discapacidad, accidentes del trabajo o para las personas sin trabajo; y pensiones para todas las personas mayores”<sup>173</sup>.

Del mismo modo y en concordancia con el enfoque que desarrollamos, la OIT alude a que “esta protección se puede proporcionar a través de: un seguro social, prestaciones sociales financiadas con impuestos, servicios de asistencia social, programas de obras públicas y otros programas que garantizan una seguridad

---

<sup>172</sup> Cortés González, Juan Carlos, Derecho de la Protección Social, Op. Cit., p. 44.

<sup>173</sup> OIT, Misión común de la OIT y del grupo Banco Mundial en pro de una protección social universal. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS\\_380839/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS_380839/lang--es/index.htm), Fecha de consulta 09 de abril de 2021.

básica del ingreso”<sup>174</sup>. La naturaleza de la Protección Social propiamente la hace universal, es decir, al alcance de todos los individuos; sin embargo, los esfuerzos por lograrlo en una sociedad han sido infructuosos, por lo tanto, la terminología ha evolucionado una vez más para generar disposiciones que incentiven a los gobiernos a proporcionar estos recursos y los niveles mínimos de subsistencia a la totalidad de sus habitantes.

### 3.1.2. Pisos de Protección Social

Es también necesario profundizar en un concepto que guarda un estrecho vínculo con el anterior y que hemos tratado someramente; el cual es el referente a los Pisos de Protección Social (PPS). La idea surge como consecuencia de la crisis económica del año 2008, por la cual miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se reunieron en 2009 por medio de la Junta de jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas donde se establecieron un total de nueve iniciativas entre las cuales se estableció la adopción de un Piso de Protección Social<sup>175</sup>.

Con motivo de dicha iniciativa propuesta por la ONU, en el año 2012 la OIT emitió la Recomendación número 202 sobre Pisos de Protección Social, donde orienta a los Estados Miembros a poner en práctica Pisos de Protección Social en conjunto con la extensión de modelos de seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad para el mayor número de personas posible, asegurar la universalidad de la protección, basada en la solidaridad social, la implementación de un sistema de seguridad social integral

---

<sup>174</sup> *Ídem*.

<sup>175</sup> OIT, La Iniciativa del Piso de Protección Social. Disponible en: <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--es/index.htm> Fecha de consulta: 09 de abril de 2021.

dando prioridad a la implementación de pisos de protección social a las personas más necesitadas<sup>176</sup>.

Hemos referido anteriormente la definición de la propia OIT acerca de los Pisos de Protección Social, su definición muestra que se trata de “un concepto coherente y global de política social que promueve estrategias definidas con carácter nacional que protegen un nivel mínimo de acceso a los servicios esenciales y a la seguridad del ingreso para todos en la crisis económica y financiera actual y más allá de la misma”<sup>177</sup>. Vuelve a señalarse que el carácter fáctico de las medidas políticas que comprenden el establecimiento de PPS, rebasa el estudio teórico que pueda desarrollarse sobre el Derecho de la Protección Social y se adelanta con la aplicación de instrumentos que apoyen en la política social para reconocer y satisfacer los mencionados niveles mínimos de acceso a los servicios esenciales, seguridad en el ingreso y a los modelos de Seguridad Social.

Desde otro informe de la OIT, en conjunto con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se sostiene que “el piso de protección social alude al conjunto de derechos sociales, infraestructuras y servicios básicos con los que todas las personas deberían poder contar, a efectos de que se garantizara la puesta en práctica de los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos”<sup>178</sup>.

La propia Recomendación 202 de la OIT señala las garantías básicas de Seguridad Social que deberán comprender el establecimiento de PPS, las cuales refieren principalmente a seguridad en el ingreso de las personas durante distintas

---

<sup>176</sup> OIT, Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R202\\_](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202_), Fecha de consulta 09 de abril de 2021.

<sup>177</sup> Oficina Internacional del Trabajo, Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de las Naciones Unidas, Ed. OIT, Ginebra, 2011, p.11.

<sup>178</sup> Torada Máñez, Rebeca; Lexartza Artza, Larraitz, *Combatiendo la Desigualdad desde lo básico. Piso de protección social e igualdad de género*, Oficina Internacional del Trabajo, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, OIT, PNUD-ONU MUJERES, San José Costa Rica, 2012, p. 14

etapas de sus vidas, pero además como consecuencia de esta seguridad en el ingreso implica evitar el menoscabo al acceder a los servicios básicos de salud y que este ingreso deberá permitir vivir con dignidad. Esta recomendación indica que las garantías de seguridad social para los PPS serán las siguientes:

*a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;*

*b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;*

*c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;*

*d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.*

Nuevamente debemos resaltar la postura de dicha organización cuando expresa que “se debe hacer hincapié en el hecho de que la OIT nunca ha considerado al Piso de Protección Social como un ‘sustituto’ de los regímenes clásicos y universales de seguridad social, sino como una vía para ampliar rápidamente la protección social en situaciones aún no cubiertas por los regímenes tradicionales”<sup>179</sup>. Por lo que concuerda con nuestra posición que hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo sobre la integración del Sistema de Protección Social y más específicamente con las nociones que se han expuesto acerca de la Protección Social Universal. Tomemos en cuenta que estas vertientes

---

<sup>179</sup> OIT, *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2014, p. 27.

de la Protección Social son caminos que se han establecido para hacer efectivos los fines de este sistema, con cada una de sus vertientes empleándose de forma distinta.

Por su parte la Recomendación 202 de la OIT a pesar de su gran alcance, no exime su naturaleza de considerarse únicamente como meras orientaciones y propuestas. Guarda relación con los objetivos de la Protección Social y en su propósito de integrar los sistemas contributivos de la Seguridad Social y los modelos no contributivos o asistenciales como también lo hace la Protección Social Universal. Todas estas variaciones terminológicas buscan los mismos objetivos de asegurar los niveles mínimos de vida y acceso universal a los servicios básicos que aseguren la subsistencia de todas las personas.

El análisis de estas vertientes de la Protección Social nos muestra un atisbo de su relación con el tema en desarrollo. Radica en la obligación de los Estados de proporcionar oportunidades de generar capital suficiente para todas las personas en relación con los niveles básicos de sostenimiento. Así, hemos referido que para la OIT tanto la Protección Social Universal como los PPS, sugieren una estabilidad y acceso a “transferencias en efectivo de un monto mínimo suficiente para toda persona que las necesite”, es decir, una seguridad en el ingreso. Ciertamente, como se ha expuesto, este es uno de los fines primordiales de la Renta Básica Universal y por lo demostrado encuentra sus cimientos jurídicos en este tipo de figuras, recomendaciones y medidas públicas que se han adoptado para el mejoramiento y extensión de los modelos de protección.

Ahora bien, previo a esclarecer la idea *per se* de la asignación de recursos de manera universal para la manutención de los individuos de una sociedad, habrá que ahondar en los aspectos subjetivos que fundamentan su consumación. Si bien, hemos expresado las vertientes relacionadas con la Protección Social, tales como los PPS y la Protección Social Universal, estas se refieren únicamente a las medidas políticas para alcanzar los objetivos de seguridad y protección social que establecen determinados instrumentos jurídicos, planes y programas. Se mostró que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se regula el derecho de todas las

personas a un nivel adecuado de vida; así como en la Recomendación 202 de la OIT sobre Pisos Mínimos de Protección Social; ahora bien este tipo de disposiciones crean situaciones jurídicas aplicables a sujetos determinados, establecen la procuración de niveles mínimos y acceso universal de servicios; principios que están relacionados con derechos específicos desarrollados en la doctrina y reconocidos en varios instrumentos jurídicos así como en precedentes jurisprudenciales.

### 3.1.3. Derecho al mínimo vital

En el ámbito internacional hemos distinguido los distintos instrumentos que prevén el derecho de las personas al acceso a niveles mínimos de estándares de calidad de vida. Este derecho es inherente a las personas y corresponde a los Estados el otorgar a sus gobernados estas prerrogativas. Una línea de investigadores ha denominado a este tipo de derecho como el Derecho a un mínimo vital, considerándolo un derecho humano y que tiene un vínculo con otros derechos de carácter social, de este modo Carlos Pelayo, considera “que su garantía pasa por la satisfacción de los derechos a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a la educación y al trabajo, entre otros; que se trata de un derecho en estrecho vínculo con el derecho a la vida y a la dignidad humana”<sup>180</sup>.

A pesar de que en el ámbito internacional no existe un reconocimiento expreso de este derecho se puede inferir su existencia en algunos tratados, como en el mencionado artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como también, en sintonía con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Entre otras disposiciones, se señala el artículo 11.

#### *Artículo 11.*

- I. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su*

---

<sup>180</sup> Pelayo Möller, Carlos María, *El “mínimo vital” como estándar para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Ed. CIADH, México, 2012, p. 40

*familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

Este pacto reconoce la existencia de distintos derechos sociales y la responsabilidad de los Estados de satisfacerlos en la medida de sus posibilidades, el reconocimiento del derecho a un nivel mínimo de subsistencia lo consideramos de gran importancia su inclusión dentro de este tratado, puesto a como hemos mencionado, existe un profundo vínculo entre los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital.

Dentro de este mismo reconocimiento sobre el derecho al mínimo vital, El Comité del “Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas”, sobre la interpretación de esta noción señala que se trata de “la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones”<sup>181</sup>.

Por parte de la doctrina encontramos diversas definiciones que hacen referencia a este derecho; entre ellas, el Doctor Guillermo Escobar Roca alude a que se trata “al derecho de todos los individuos que forman una comunidad, a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas”<sup>182</sup>, más adelante señala además que este ingreso tendrá un carácter pecuniario y el sujeto beneficiario tendrá el poder de decisión sobre el mismo, al respecto apunta: “el derecho a un mínimo vital se refiere más bien a la libre disposición de unos recursos

---

<sup>181</sup> *Ídem*.

<sup>182</sup> Escobar Roca, Guillermo, *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Ed. Aranzadi, España, 2012, p. 1579.

económicos para hacer frente a las necesidades más perentorias del ser humano”<sup>183</sup>.

La naturaleza del Derecho a un mínimo vital tiene un carácter meramente económico, así como la mayoría de los derechos sociales, que como hemos señalado implica una obligación del Estado de proveer de bienes y servicios a los gobernados. Como un derecho social, el Derecho al mínimo vital deberá recorrer un proceso tanto político como jurídico para hacerse efectivo en la realidad fáctica de las personas. Los mecanismos por los que se atiende este derecho pueden variar en las legislaciones; sin embargo, las formas más comunes para su aplicación se encuentran en los sistemas de transferencias monetarias.

Las distintas denominaciones que se tengan para referirse a los medios que hacen efectiva la transferencia de metálico a las personas y así dar cumplimiento a las obligaciones del Estado en lo que respecta al Derecho al mínimo vital, varían por tradición jurídica y decisiones políticas, en lo que respecta a este trabajo se tratarán los conceptos afines a estas medidas, en los que se pueden adelantar el ingreso mínimo vital, las rentas mínimas y la Renta Básica Universal.

### 3.2. Definiciones de la Renta Básica Universal

Hemos adelantado ya una definición preliminar sobre la RBU; pese a ello, se han utilizado de manera indistinta algunas nociones relacionadas para hacer referencia a modelos no contributivos consistentes en transferencias monetarias. Previo a analizar las cuestiones relativas al concepto de esta figura y presentar una propuesta, consideramos conveniente dar cabida al desarrollo de los otros conceptos relacionados a fin de esclarecer el significado de la RBU.

---

<sup>183</sup> *Ídem.*



### 3.2.1. Su deslinde con otras figuras

Como hemos señalado, la noción de RBU ha sido confundida o utilizada indistintamente en relación con otras figuras que, si bien pueden ser similares, no cumplen con las características esenciales de esta figura. Claudio Katz describe que “como presenta denominaciones muy variadas (renta, ingreso, dividendo, subsidio) su significado real queda frecuentemente diluido”<sup>184</sup>. Así mismo el término varía dependiendo la tradición jurídica de la que se trate; en el sistema anglosajón se ha optado por la expresión *Basic Income*, y en las transcripciones al español, sobre todo en Latinoamérica, se ha traducido literalmente como Ingreso Básico, añadiendo la expresión Universal.

En relación con lo anterior, Alberto Tena Camporesi refiere que las expresiones de RBU e Ingreso Básico Universal “son términos perfectamente intercambiables en referencia al nombre en inglés *Universal Basic Income* o simplemente *Basic Income*. Existen muchos otros nombres como dividendo social, ingreso ciudadano o ingreso mínimo vital”<sup>185</sup>, mismos que el autor no toma en cuenta con motivo de seguir “el consenso dominante y por hacer alusión a propuestas más concretas”<sup>186</sup>. Partiendo de esta línea y con el fin de homologar términos utilizaremos las definiciones de ambas expresiones a reserva de ulteriormente justificar nuestra posición sobre la noción que elegimos para el desarrollo de la presente investigación.

La tradición española ha optado por la expresión “renta”, de este modo, se ha equiparado la noción de RBU con otras figuras que se han llevado a cabo en dicho país a través de transferencias monetarias, entre las que destacan las Rentas mínimas, las Rentas garantizadas y recientemente el Ingreso Mínimo Vital. Sin

---

<sup>184</sup> Katz, Claudio, “Tres concepciones del ingreso básico”, *Globalización: Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, septiembre de 2005, Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2005/fg559.htm>

<sup>185</sup> Tena Camporesi, Alberto, “La complejidad de una idea simple, la investigación sobre el ingreso básico universal en la actualidad”, *Revista Política y Gobierno*, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. 27, No, 1; México, 2020, p. 2.

<sup>186</sup> Ídem.

embargo, este tipo de ingresos que se otorgan a las personas, por lo menos a los habitantes de esta región, no cumplen con las características esenciales de la RBU.

De este modo encontramos diferenciación en estos conceptos, al mencionar que se tratan de transferencias monetarias condicionadas; “En primer lugar las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) son para personas que viven en la extrema pobreza”<sup>187</sup>, indican Sergi y Daniel Raventós, añaden que en cada Comunidad Autónoma reciben distintos nombres, muestran algunos ejemplos como Ingreso Mínimo de Inserción, Renta Garantizada de Ciudadanía, Salario Social, etc.

José Luis Rey Pérez menciona que “las rentas mínimas no son individuales como sí lo es la RBU, sino que van destinadas a hogares o unidades familiares o de convivencia”<sup>188</sup>, además “están condicionadas a que el beneficiario haga una serie de actividades para lograr un empleo”<sup>189</sup>; estas características son propias de estas medidas políticas que se encuentran restringidas a sectores de la población o a actividades de los beneficiarios.

Del mismo modo, en esta región recientemente se ha aprobado la implementación de un Ingreso Mínimo Vital (IMV), el cual “pretende establecer un suelo de ingresos para aquellas personas que no perciben otros ingresos ni tienen otro patrimonio del que puedan vivir”<sup>190</sup>. Se trata de una prestación no contributiva, focalizada, condicional y temporal, que dista su naturaleza de la RBU, pero refiere a un avance en las transferencias que se realizan en España. En palabras de la Doctora Morales Ramírez, el IMV “consiste en una transferencia de ingresos, dirigido a las personas que no cuentan con medios económicos suficientes. Con

---

<sup>187</sup> Raventós Daniel; Raventós Sergi, “La confusión va en aumento: ¿rentas mínimas, rentas garantizadas, renta básica?”, *Sin Permiso*, abril de 2014. Disponible en: <https://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/serdan.pdf>

<sup>188</sup> Rey Pérez, José Luis, “Renta básica universal”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Vol. 19, 2020, p. 247.

<sup>189</sup> *Ídem*.

<sup>190</sup> *Ídem*.

esta medida se pretende crear una especie de red o suelo para que determinados individuos mantengan un nivel de vida digno”<sup>191</sup>.

### 3.2.2. Definiciones acerca de la Renta Básica Universal

Tomando en cuenta estas diferencias, continuaremos con el análisis acerca de la definición de una RBU. En primer lugar enunciamos la que otorga Philippe van Parijs, filósofo y economista político belga cuyas investigaciones sobre la noción y justificación han enriquecido el debate acerca de esta figura; a juicio de este autor la RBU se trata de “un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de sus otras posibles fuentes de renta y sin importar con quién conviva”<sup>192</sup>. Este autor además señala que puede considerarse básica “porque es algo en lo que una persona puede contar con seguridad, una base material sobre la que una vida puede descansar firmemente”<sup>193</sup>.

Por su parte, una de las definiciones más utilizada por Daniel Raventós, cuya inspiración recae directamente de la que desarrolla van Parijs y que puede, según su criterio resultar más atractiva para el debate, es la siguiente:

*“La Renta Básica es un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de*

---

<sup>191</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, “¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, número 1, enero-marzo de 2021, p. 106. Disponible en: [http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde\\_adapt/article/view/947](http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/947)

<sup>192</sup> Van Parijs, Philippe, *Libertad real para todos (qué puede justificar el capitalismo si hay algo que pueda hacerlo)*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 56.

<sup>193</sup> Van Parijs, Philippe, “Una Renta Básica para todos: asegurar la libertad real, otorgando a todos un ingreso de subsistencia”, trad. Pablo A. Gutiérrez Villarroel, *Revista Persona y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Vol. 31, No. 2, Santiago, Chile, 2017, p. 202.

*otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva”<sup>194</sup>.*

La noción se describe de manera simple por parte de la doctrina, basta como afirma David Casassas en mostrar los elementos de este mecanismo, para él;

*“La renta básica es una asignación monetaria equivalente, por lo menos, al umbral de la pobreza que se confiere con arreglo a tres principios: el de individualidad (la renta básica la reciben los individuos, no las familias u otras unidades de convivencia), el de universalidad (la renta básica la recibe todo el mundo) y el de incondicionalidad (la renta básica se recibe al margen de cualquier tipo de circunstancia que nos acompañe)”<sup>195</sup>.*

Estas definiciones logran demostrar, en primer lugar, que la RBU establece un derecho para los ciudadanos o residentes de un Estado; este derecho puede denominarse de ciudadanía e incluso elevarse a la calidad de derecho humano según algunos doctrinarios. Al respecto, Fernández Iglesias a partir de un análisis sobre esta figura alude a que una Renta Básica “es el derecho que tiene cada ciudadano, cada ciudadana, por el hecho de nacer, a percibir una cantidad periódica para cubrir sus necesidades materiales”<sup>196</sup>, además añade que entre sus características se encuentran que “la cuantía ha de ser por lo menos igual al umbral de pobreza y cada persona reciba la misma cantidad”<sup>197</sup>.

En sintonía con el anterior concepto, Noemí Peña-Miguel e Iñaki de la Peña, refieren que una RBU es un “derecho que tiene todo ciudadano, a recibir una

---

<sup>194</sup> Raventós, Daniel, “Renta Básica o Ingreso Ciudadano Universal Conceptos, Justificaciones y Críticas”, en: Primer Seminario Internacional, Derecho a la existencia y libertad para todos: Ingreso Ciudadano Universal (ICU), derechos humanos emergentes y nuevas políticas sociales. Memoria, Pablo Yanes (coord.), Gobierno del Distrito federal, Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma de la Ciudad De México, México, 2007, p. 48.

<sup>195</sup> Arcarons Bullich, Jordi; Raventós, Daniel; Torrens, Lluís, *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*, Ediciones Del Serbal, Barcelona, 2018, p. 6.

<sup>196</sup> Iglesias Fernández, José, “¿Hay alternativas al capitalismo? La renta básica de los iguales”, *Revista Apuntes del CENES*, Vol. 27, No. 43, enero-junio, 2007, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Boyacá, Colombia, p. 143.

<sup>197</sup> *Ídem*.

cantidad de dinero, renta, de manera individual, incondicional y universal, todo ello con el fin de mejorar la libertad, la autonomía y la seguridad de las personas”<sup>198</sup>.

Las anteriores definiciones implican la existencia de que, en caso de establecerse, la RBU constituiría un derecho universal, permanente e inherente a la calidad humana de las personas, no sólo como una ayuda asistencial o un fondo de emergencia ante crisis económicas; sino que implica la obligación del Estado de cumplir con esta prestación en cualquier momento de la vida de las personas y de forma permanente.

Ahora bien, el carácter individual de la RBU conlleva una discusión acerca sobre el momento de la vida en que deba entregarse, de este modo, algunos autores consideran que dicha prestación deberá otorgarse únicamente durante la vida adulta de las personas<sup>199</sup>; por otra parte hay quienes consideran que puede abarcar desde el momento del nacimiento, incluyendo la niñez y la adolescencia, así la administración del ingreso asignado recaerá en los tutores o cuidadores del menor. Al respecto hay autores que proponen la implementación de una renta básica progresiva, es decir, aplicada en un principio a sectores de la población escogidos entre otros aspectos por edades, en donde se privilegiará a niños y adultos mayores<sup>200</sup>, en el caso de los menores de edad prever una cantidad menor para ellos<sup>201</sup>.

Los aspectos más importantes de la RBU, son como se ha señalado los de universalidad, incondicionalidad e individualidad; esto la distingue de cualquier otra prestación, ingreso o modelo de protección; sin embargo, jurídicamente su posicionamiento en el derecho existente es no está aún definido; independientemente de la estrategia política que se aplique para su

---

<sup>198</sup> Peña-Miguel, Noemí, De la Peña Esteban, Iñaki, “Hacia una prestación social básica en un Estado del bienestar”, *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, Vol.31, No.2, España, 2014, p. 24.

<sup>199</sup> Véase: Zúñiga Fajuri, Alejandra, “El Ingreso Básico Universal como nuevo Derecho Social”, *Revista de Ciencias Sociales*, No. 70, 2017, pp. 13-25.

<sup>200</sup> Cfr. Robert Van der Veen, Loek Groot y Rubén Lo Vuolo, *El Ingreso Ciudadano en la Agenda de Políticas Públicas de la Argentina*, en: La renta básica: Más allá de la sociedad salarial, Jorge Giraldo Ramírez (ed.) Escuela Nacional Sindical, Medellín, 2003, p. 201.

<sup>201</sup> Cfr. Rey Pérez, José Luis, “Renta básica universal”, Op. Cit. p. 239.

implementación, como todo derecho subjetivo deberá encontrar una figura mediante la cual pueda reflejarse dentro del sistema jurídico en cuestión. Por lo tanto, nos es necesario analizar las distintas posturas acerca de su naturaleza jurídica y encontrar alguna que pueda ser la más adecuada para esta figura.

### 3.3. Naturaleza jurídica

Hemos adelantado al principio de este capítulo la naturaleza social de la RBU, al denominarla mecanismo de protección social abarcamos una amplia gama de figuras existentes para dar cabida a las finalidades de la Protección Social. Es indiscutible el carácter social de la RBU, por lo que se ha referido, se trata de un ingreso a cargo del Estado sin que medie obligación alguna por parte de los gobernados y al alcance de todas las personas, que mantenga niveles mínimos de subsistencia.

Sin embargo, el por qué sobre su denominación social y no como mera prestación económica recae principalmente en su justificación. A diferencia de las transferencias monetarias condicionadas de los modelos contributivos u otras prestaciones sociales focalizadas, la RBU tiene como fundamento el derribar las barreras y estigmas sociales al ponerla al alcance de toda la población, sin importar raza, género, clase social, u alguna otra situación individual de las personas; volviéndola así un derecho social universal. Esta concepción la encuadra en el marco subjetivo del derecho; sin embargo la materialización de este puede concretarse de distintas maneras, algunas de ellas reconocidas en el ámbito internacional.

La mencionada Recomendación 202 de la OIT señala como un aspecto fundamental para el cumplimiento de los Pisos de Protección Social, el aseguramiento de un ingreso suficiente para todas las personas, a fin de satisfacer sus necesidades materiales. Los Pisos de Protección Social establecidos en la Recomendación 202 incluyen una serie de principios que son altamente relevantes

para guiar el debate sobre la RBU, a saber; adecuación y previsibilidad de los beneficios de esta para garantizar la seguridad de los ingresos, establecida al menos en la línea de pobreza nacional; inclusión social, incluyendo a personas en la economía informal; diálogo social y consulta con las partes interesadas; promulgación de leyes nacionales que regulan los derechos de la RBU, incluyendo indexación de beneficios; coherencia con otras políticas sociales, económicas y de empleo, y financiamiento sostenible y equitativo<sup>202</sup>.

En esta misma vertiente, la OIT pone sobre la mesa el debate sobre si la implementación de una RBU trajera como consecuencia el desmantelamiento de los actuales sistemas de Protección Social, más específicamente sobre el sistema de Seguridad Social. Al respecto Jorge Iván González y Alfredo Sarmiento sostienen que “en una sociedad bien ordenada, la igualdad de oportunidad no depende solamente del ingreso. Debe suponerse que junto con el ingreso básico las personas también tienen derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, y a los servicios sociales y de protección fundamentales”<sup>203</sup>. Esto último está ampliamente relacionado a los criterios de la Organización de las Naciones Unidas respecto de la Protección Social Universal, al establecer claramente que la seguridad en los ingresos suficientes para el sostenimiento de las personas debe traer aparejado el acceso a los servicios básicos, de salud, educación, vivienda, entre otros.

De este modo nos acercamos a la esencia de la RBU, que en el marco subjetivo se encuadra como derecho social, y que le corresponde una figura propia para su implementación. Hemos referido la importancia del derecho al mínimo vital y su inclusión en los distintos sistemas jurídicos. La relevancia de este derecho ha llevado a su protección por medio de algunos mecanismos, propios de un concepto ya estudiado que es el de la Protección Social Universal. Al respecto podemos señalar nuevamente las consideraciones de la OIT acerca de los Instrumentos de Protección Social Universal, a juicio de esta organización “la protección social

---

<sup>202</sup> Cfr. OIT, *Universal Basic Income proposals in light of ilo standards: Key issues and global costing*, Documento de Trabajo N° 62, Ginebra, 2018.

<sup>203</sup> González, Jorge Iván; Sarmiento, Alfredo, *El Ingreso Ciudadano en la Agenda de Políticas Públicas de la Argentina*, en: *La renta básica: Más allá de la sociedad salarial*, Op. Cit., p. 156.

universal incluye: transferencias en efectivo de un monto suficiente para toda persona que las necesite, sobre todo los niños; prestaciones y apoyo para las personas en edad de trabajar en caso de maternidad, discapacidad, accidentes del trabajo o para las personas sin trabajo; y pensiones para todas las personas mayores”<sup>204</sup>.

En palabras de José Iglesias, para “efectos prácticos, vamos a considerar que las políticas y las medidas son todas ellas refundidas en instrumentos”<sup>205</sup>. Así podemos referir que la RBU puede considerarse un Instrumento de Protección Social Universal, misma que funcionará como el mecanismo por medio del cual se espera se haga efectivo, entre otros, el derecho a un mínimo vital, integrándose al resto de instrumentos de Protección Social Universal para lograr conducir los objetivos de los Pisos de Protección Social (y de la Protección Social como suprasistema).

Hablamos de un instrumento de Protección Social haciendo distinción de las otras figuras que hemos abordado en este estudio, en primer lugar diferenciándose de los modelos de Protección Social en cuanto se ha señalado que éstos constituyen aquellos arquetipos desarrollados para su implementación en un sistema jurídico, permitiendo su adecuación para satisfacer las necesidades específicas de cada sociedad; por tanto, la RBU no podría ser replicada en un modelo similar porque se trata de una figura única que debe cubrir todas sus características para su existencia, de otro modo estaríamos frente a una figura similar pero no se trataría de la RBU.

En segundo lugar no se trata de un sistema de Protección Social puesto a que no abarca otros subsistemas, la RBU es un mecanismo singular, que más bien se acopla con otros modelos o sistemas para proporcionar seguridad en el ingreso de las personas, desempeñando únicamente un aspecto del entramado social del

---

<sup>204</sup> OIT, Misión común de la OIT y del grupo Banco Mundial en pro de una protección social universal. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS\\_380839/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS_380839/lang--es/index.htm), Fecha de consulta 19 de febrero de 2021.

<sup>205</sup> Iglesias Fernández, José, “¿Hay alternativas al capitalismo? La renta básica de los iguales”, Op. Cit., p. 139.



sistema correspondiente. Puede denominarse instrumento o mecanismo, sin embargo, debe mantenerse su carácter singular, distinguirse de los modelos y sistemas como mecanismo auxiliar.

Al definir su naturaleza jurídica será más sencillo para nosotros establecer la viabilidad de una RBU en un sistema jurídico determinado, como es el caso de México y en concordancia al bloque de convencionalidad que incluye los tratados internacionales que los que hemos realizado un previo análisis.

### 3.4. Principios

En lo que respecta a los principios que justifican la implementación de una RBU, hemos mencionado ya algunos de los que se encuentran plasmados dentro del derecho positivo internacional. Ahora bien, existen varios aspectos de carácter axiológico que dan sustento a los argumentos a favor de una Renta Básica como alternativa para lograr los fines de igualdad, cohesión social y sobre todo la disminución de la pobreza e inestabilidad económica. Abarcaremos en este apartado, las nociones de tipo ético-filosófico que responden a los criterios jurídicos de una Renta Básica Universal.

Se tomará como punto de partida algunos conceptos relacionados con las principales características de la RBU, es decir, la incondicionalidad, universalidad e individualidad, los cuales dan paso al desarrollo de aspectos tales como el universalismo, la libertad y la igualdad; estos aspectos son de suma importancia para visualizar los motivos por los que se estima beneficioso adoptar medidas como la RBU en sociedades limitadas en su desarrollo y con graves problemas de asignación y distribución de los recursos que administra el Estado.

#### 3.4.1. Universalidad

La universalidad en la Renta Básica es quizá el aspecto más importante para desarrollar su implementación como instrumento de Protección Social; al ser parte

de una política social y considerarla a sí misma como un medio para satisfacer un derecho de gran importancia como es el Derecho al mínimo vital, debe ser crucial que esta figura esté al alcance de toda la población.

Como hemos demostrado, la seguridad en un ingreso contribuye para alcanzar los estándares de Protección Social Universal, y la RBU como un instrumento de esta debe por lo tanto cumplir con los criterios de universalidad. El concepto de universalidad está estrechamente relacionado con la titularidad de derechos, en palabras de Horacio Javier Etchichury “la universalidad se refiere al conjunto de personas que resultan titulares de estos derechos si se da por supuesta su aceptación y su consagración en el derecho positivo vigente de una comunidad determinada”<sup>206</sup>. Para complementar esta idea Eduardo Valencia Lomelí y David Foust apuntan que “el fundamento de esta universalidad es, a fin de cuentas, el reconocimiento de la ciudadanía o pertenencia a una comunidad, que implica también la conciencia de los derechos y obligaciones en esa misma comunidad”<sup>207</sup>. Por tanto, la idea de universalidad estará sujeta a la calidad de las personas como ciudadanos o miembros de una comunidad, de carácter general y sin hacer distinción entre estos.

En materia de derechos humanos son varios a los que se les ha conferido el carácter universal dentro del derecho positivo; en cuanto a los derechos sociales hemos referido que este tipo de derechos tienen un carácter económico y corresponden a los denominados derechos de igualdad material, que proponen disminuir o eliminar las diferencias entre sectores sociales con intereses contradictorios. Sin embargo, los derechos sociales están disponibles para todas las personas, no sólo sirven para proteger a las clases más desfavorecidas, a pesar de que es en ellas en quienes se enfoca primordialmente; pues es verdad que derechos como la salud, la educación, la alimentación, entre otros, son derechos

---

<sup>206</sup> Etchichury, Horacio, Javier, “Universalidad y derechos sociales: para una revisión constitucional de las políticas sociales en Argentina”. *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 21, No. 1, Argentina, 2019, pp. 327-354. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6501>

<sup>207</sup> Valencia Lomelí, Eduardo; Foust Rodríguez, David, “¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México?” en: *Perspectivas del universalismo en México*, Valencia Lomelí, Enrique (coord.), Fundación Konrad Adenauer; México, 2010, p. 8.

esenciales para todos los individuos de una sociedad; sin embargo, aquellos que no cuentan con los recursos suficientes son los que más necesitan que se protejan efectivamente estos derechos.

Sirva lo anterior para entender que una RBU sería otorgada para todos los ciudadanos, que sin importar su estatus o situación económica la requieran, no sólo a las personas con menores ingresos, sino también a aquellos que tengan una posición económica favorable. Debido a lo anterior, existe entre la doctrina quienes en favor de una RBU enuncian las ventajas que este aspecto traería en una sociedad; en concordancia con el principio de igualdad tendría como consecuencia una mayor cohesión social e idealmente eliminaría las barreras económicas entre personas.

En relación con lo anterior, Rebecca Grynspan, partiendo del análisis del trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en “Equidad, desarrollo y ciudadanía” donde se señalan los principios orientadores de política social (entre ellos el principio de universalidad), esta autora menciona que “las políticas deben ser universales, no deben ser políticas fragmentadas dirigidas sólo a unos pocos, sino que deben lograr la cohesión social a través de la universalidad”<sup>208</sup>. Del mismo modo, Fernando Figueira expone “la universalidad genera bienes, transferencias y servicios comunes que benefician a toda la población y que son por tanto una marca de comunidad y un factor de cohesión”<sup>209</sup>.

En otro texto de la CEPAL, José Machinea y Guillermo Cruces señalan que “la universalidad es el principio rector que sustenta el sentido de pertenencia y cohesión social y, en última instancia, que brinda la gobernabilidad imprescindible para la construcción de un consenso social en torno al necesario desarrollo de una

---

<sup>208</sup> Grynspan, Rebecca, “Universalismo básico y Estado: principios y desafíos”, en: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; Molina, Carlos Gerardo (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, ed. Planeta, México, 2006, p. 80.

<sup>209</sup> Figueira, Fernando, *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, serie Políticas Sociales, No. 188, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2014, p.23.

sociedad equitativa e incluyente”<sup>210</sup>. Es por esto por lo que el concepto de igualdad y universalidad están profundamente relacionados, pues la universalidad en la titularidad de derechos y en las prestaciones de política social construyen un camino hacia la igualdad material y a la integración de los individuos en la sociedad.

Del mismo modo agrega Marta Ochman, que “existe una relación intrínseca entre la cohesión social y la igualdad, relación compleja y recíproca, dado que involucra tanto la igualdad material, como la simbólica”<sup>211</sup>; esto último será analizado con detenimiento en el apartado del principio de Igualdad de la RBU; basta con reiterar la relación entre igualdad y universalidad en el desarrollo de políticas sociales y en la implementación de modelos de Protección Social, como se ha señalado lo más beneficioso en cuanto a sociedades debidamente cohesionadas e integradas es la universalidad en prestaciones y servicios básicos. Como se ha expuesto la RBU al ser de carácter universal abriría las puertas al desarrollo de sociedades más igualitarias que logren una cohesión social y serviría de modelo para otro tipo de políticas del mismo modo universales.

Por lo tanto, al integrar distintas políticas universalistas en una sociedad, se estaría dando paso a alcanzar uno de los objetivos fundamentales de la Protección Social. Nos referimos al universalismo, que como hemos anotado, trae aparejado la consecución de los fines de los Pisos de Protección Social y del sistema en sí. En palabras de Fernando Filgueira, el universalismo “es el principio que mejor promueve la meta de cohesión social, al no establecer más diferencias en el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios básicos que aquellas derivadas de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía”<sup>212</sup>; a su vez este mismo autor en diverso escrito en colaboración con Molina, Papadópolus y Tobar, proponen la noción del universalismo básico, el cual se basa en la “cobertura universal de prestaciones y

---

<sup>210</sup> Machinea, José Luis; Cruces, Guillermo, “Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos”, serie *Informes y estudios especiales*, No. 17, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2006, p. 22.

<sup>211</sup> Ochman, Marta, “Políticas Sociales Focalizadas y Cohesión Social: Los Dilemas de la Igualdad Material y la Simbólica”, *Claves del Pensamiento*, Vol. X, No. 19, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2016, p. 69.

<sup>212</sup> Filgueira, Fernando, *Hacia un modelo de protección social universal...*, cit., p. 20.

riesgos esenciales, asegurando así el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía”<sup>213</sup>.

El universalismo en su concepción básica se encargará de la asignación de recursos del Estado a la totalidad de sus pobladores a través de la prestación de servicios y la transferencia de ingresos que cubran las necesidades básicas, en relación con la implementación de Pisos de Protección Social; se trata de una concepción que planea lograr un avance hacia la uniformidad de prestaciones esenciales para todas las personas y la forma de elevar el alcance de los derechos y políticas sociales.

Desde la posición de Abelardo Gutiérrez “el universalismo define políticas para toda la población, se fundamenta en la condición de ciudadanía y tiene como objetivo trascender las limitaciones de los enfoques contributivo y de focalización de las políticas sociales para abatir la desigualdad y con ello también la pobreza”<sup>214</sup>. Dada la experiencia en la planeación e implementación de políticas sociales, al incluir un concepto de universalismo básico, en consecuencia, se puede concluir la existencia de un universalismo en su acepción completa o pura; al respecto, Jennifer Pribble señala:

*“Un modelo puro de universalismo sería aquel que tuviera una cobertura universal plena (...), basada en criterios objetivos y sustentados en leyes que respaldaran derechos básicos, calidades adecuadas y homogéneas de los servicios, baja o nula estratificación de las transferencias y financiamiento sustentable mediante rentas generales (...) o mediante modelos contributivos*

---

<sup>213</sup> Filgueira, Fernando; Molina, Carlos G.; Papadópulos Jorge; Tobar, Federico, “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina; Op. Cit.*, p. 40.

<sup>214</sup> Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un Ingreso Ciudadano Universal en México*, serie Estudios y Perspectivas No. 174, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México, 2018, p. 14.

*cuya arquitectura combinada con las prestaciones generara efectos progresivos”<sup>215</sup>.*

En consecuencia, un modelo de universalismo puro significaría la consecución total de los fines de la Protección Social, respecto de la tutela de derechos sociales y el otorgamiento de servicios básicos e ingresos suficientes. Sin embargo, este universalismo puro, desde nuestra posición deberá incluir también condiciones plenas en lo que respecta al sistema de Seguridad Social, en cuanto a todos los aspectos relacionados con esta, y así mismo, ser accesibles para toda la población, no sólo a la clase trabajadora; del mismo modo que lo planteaba Beveridge en su informe sobre la Seguridad Social en Inglaterra de 1942.

Por otro lado, existe entre la doctrina un tipo de universalismo que se ha corrompido en el sistema, se le conoce como universalismo estratificado, que contrario a su forma básica o pura, “logra incorporar a una parte importante de la población a los efectos de la política social (universalismo), pero este acceso está fuertemente diferenciado en tipo y calidad de los beneficios”<sup>216</sup>. Para reforzar esta idea, nos apoyamos del criterio de Ernesto Cohen y Rolando Franco, quienes aluden a que “si bien muchos son atendidos, las prestaciones varían en monto y calidad”, agregan que las variaciones son consecuencia del estatus de los beneficiarios de dichas prestaciones; “Los mejores atendidos pertenecen a los sectores más instruidos, informados y organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios y cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a los costos (...) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios”<sup>217</sup>.

Una RBU entendida como una prestación universalista, a disposición de todos los miembros de una comunidad, atenuaría los problemas de estratificación

---

<sup>215</sup> Pribble, Jennifer, *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; citado por: Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez R., Rossel, C. (editores), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2015, p. 43.

<sup>216</sup> Andrenacci, Luciano; Repetto, Fabián, “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en: *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; Op. Cit., p. 93.

<sup>217</sup> Cohen, Ernesto; Franco, Rolando, *Gestión Social: Cómo lograr impacto y eficiencia en las políticas sociales*, Op. Cit., p. 55.

en el acceso a este ingreso, debido a que la totalidad de los pobladores tendría acceso a este, sin importar su estatus o demás aspectos subjetivos que puedan inferir en la disposición del ingreso. Esto último trae aparejado un fuerte sentido de igualdad, por lo menos en lo que respecta a este tipo de transferencias de metálico lo que a su vez puede evitar los prejuicios y la estigmatización hacia los receptores de este ingreso puesto a que la totalidad de las personas tendrían dicho carácter.

### 3.4.2. Igualdad

El principio de igualdad en la Renta Básica es consecuencia directa del principio de universalidad; éste tiene su fundamento tanto en la universalidad como en la libertad, la cual se logra gracias a la incondicionalidad del ingreso. Las personas que gozan de una Renta Básica deciden libremente en qué utilizarla sin mediar condicionalidad en su gasto; por otro lado, al no existir parámetros de elección debido a la universalidad provoca que no exista exclusión en los beneficiarios. Se trata de una política social donde no puede generarse ni desigualdad material ni simbólica, porque todos los que reciben tal ingreso gozan de la misma libertad para utilizarlo del modo que mejor les parezca y al ser universal no existen criterios de electividad.

Como hemos adelantado, la tesis de Marta Ochman contempla dos tipos de desigualdad. Para esta autora, dentro del concepto republicano de cohesión social es importante tomar en cuenta la relación compleja y recíproca que se tiene con la igualdad material y la simbólica. Se trata por un lado de las condiciones materiales a las que pueden tener acceso los distintos sectores de la población; por otro lado los aspectos ideológicos que tienen repercusión en la ideología de los grupos sociales. Así, la desigualdad material se refleja en la asignación de espacios físicos aislados pertenecientes a los grupos no privilegiados, “las élites tienden cada vez más a autoexcluirse de la vida ciudadana y refugiarse en territorios amurallados. No interactúan con otros grupos en la ciudad salvo en calidad de empleadores o

directivos de empresas”<sup>218</sup>. Esto último a su vez tiene como consecuencia la estigmatización y la desconfianza en los grupos vulnerables, “la desigualdad material, a su vez, promueve la guetificación [exclusión] y la criminalización de los pobres como mecanismo de defensa ante el que no es reconocido como igual”<sup>219</sup>; esto se conoce como desigualdad simbólica.

La desigualdad simbólica como consecuencia de la desigualdad material desemboca en la falta de reconocimiento y la estereotipación de los sectores vulnerables; haciéndolos propensos a situaciones de discriminación y al abandono por parte del Estado, ya que esta estigmatización ideológica sobre los menos favorecidos podría aparentar la falta de justificación para el apoyo por medio de asignación de recursos y a su vez la incapacidad de estos sectores de movilizarse en la defensa de sus derechos. Lo anterior supone ser “la manifestación extrema de la disolución de la cohesión social, cuando la incapacidad de ejercer los derechos ciudadanos (incluyendo los sociales) afectaría también las decisiones públicas sobre la redistribución de los recursos”<sup>220</sup>. Es por esto por lo que a lo largo del tiempo se han implementado políticas de carácter focalizado que no logran disminuir la pobreza o incrementar la calidad de vida de las personas debido a un enfoque equivocado y a la percepción de que son clases que requieren constante atención del Estado, en palabras de Nancy Fraser, aunque se

*“busca remediar la injusticia económica, [se] dejan intactas las estructuras profundas que generan las desventajas de clase. Por lo tanto, debe hacer reasignaciones superficiales una y otra vez. El resultado es que la clase menos favorecida queda marcada como inherentemente deficiente e*

---

<sup>218</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Ocampo, José Antonio (coord.), Series Economía de América Latina, 2ª ed., Alfaomega, CEPAL, Santiago de Chile, 2000, p. 308.

<sup>219</sup> Ochman, Marta, “Políticas Sociales Focalizadas y Cohesión Social: Los Dilemas de la Igualdad Material y la Simbólica”, *Claves del Pensamiento*, Vol. X, No. 19, enero-junio, 2016, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México, México, p. 70.

<sup>220</sup> *Ídem*.



*insaciable, como si siempre necesitara más y más. Con el tiempo, puede parecer incluso que se privilegia a dicha clase*<sup>221</sup>.

El principio de igualdad por lo tanto es clave para lograr la autonomía y cohesión social, supone un presupuesto básico para entender a todos los individuos por su calidad humana y no hacer distinciones por su posición de clase o por cualquier otro aspecto subjetivo distinto a su condición como persona. Jurídicamente este principio tiene especial peso en lo que respecta a la titularidad de derechos; “el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación”<sup>222</sup>. De esta forma en todo sistema jurídico, normas, instituciones y las acciones que deriven de estas como instrumentos y medidas políticas deberán ajustarse a este principio tratándose de derechos humanos.

Tratándose de políticas públicas con un enfoque social como lo es la Renta Básica Universal, la cohesión social se logra con una efectiva redistribución de los bienes del Estado a través de distintos mecanismos como puede ser la asignación de recursos de manera universal. Se trata pues de “la capacidad de la sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana, la diversidad, la autonomía personal y colectiva, la participación responsable y la reducción al mínimo de las disparidades sociales y económicas<sup>223</sup>”. La cohesión social trabaja en el ámbito de las políticas sociales como un fin que debe conseguirse para lograr disminuir la desigualdad y reforzar los vínculos de participación ciudadana a partir de una efectiva igualdad en la asignación de recursos y en las condiciones de vida de los miembros de una sociedad.

---

<sup>221</sup> Fraser, Nancy, “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “post-socialista””, citado de: Ochman, Marta, “Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia”, *Andamios*, Vol. 11, No. 25, México, 2014, p. 152.

<sup>222</sup> SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XX, octubre de 2004, p. 99.

<sup>223</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico-metodológica*, 1ª ed., CONEVAL, México, 2015, p. 22.

La asignación universal de bienes y servicios supone un avance para superar los niveles de desigualdad económica al proporcionar instrumentos que logren la “igualación en las condiciones materiales de existencia” de los miembros de una sociedad. En conclusión, la igualdad en las condiciones materiales a partir de la seguridad en el ingreso para todos es una forma en la que la Renta Básica actúa para lograr los fines de la cohesión social a partir de una universalidad y sociabilización de los recursos del Estado; el principio de igualdad busca una nivelación en las condiciones de vida entre aquellos sectores con intereses contradictorios y entre clases sociales, es decir, busca la igualdad estructural.

## CAPITULO 4

### RENTA BÁSICA UNIVERSAL EN MÉXICO

#### 4.1. Justificación de una Renta Básica Universal en México

Desde una perspectiva de derecho social, específicamente del Derecho del trabajo y de la Seguridad Social la implementación de una RBU conformaría un avance para la consecución de derechos básicos que han sido parte de las exigencias del sector obrero y de otros sujetos pertenecientes a grupos vulnerables en México.

La seguridad en el ingreso forma parte de las garantías básicas de Seguridad Social que a nivel internacional se han establecido para instaurar Pisos de Protección Social siempre que estas medidas se vean acompañadas de un universalismo para el resto de los derechos sociales. En México la seguridad universal en el ingreso no forma parte de las prestaciones para los trabajadores o para las personas en general, en cambio la existencia de un salario mínimo atañe a cierta seguridad de ingreso únicamente para aquellos sujetos laboralmente ocupados, esta prestación se encuentra prevista en la Ley Federal del Trabajo, la cual refiere

*“Artículo 90.- Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo la persona trabajadora por los servicios prestados en una jornada de trabajo.*

*El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una o un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de las y los hijos (...).”*

Empero, la asignación de un salario mínimo para los trabajadores sigue formando parte de varios debates en cuanto a que resulta para muchos ser insuficiente y que corresponde a uno de los derechos más violentados de los trabajadores, por una parte al no poder disponer libremente del mismo, y por otra al

encontrarse por debajo de las cantidades que puedan resultar básicas para el sustento de una familia. Además, resaltamos que esta prestación abarca únicamente a un sector de la población y que la complejidad de un sistema de Protección Social requiere no sólo de otras prestaciones, sino que las mismas sean repartidas universalmente.

Del mismo modo, existe en México un sector de la población que se ha mantenido al margen de la legalidad en lo que respecta a derechos y prestaciones laborales, que realizan actividades susceptibles de remuneración económica y que pueden o no presentar relaciones de trabajo que no encuadran en los supuestos previstos en la propia Ley Federal de Trabajo. Nos referimos a quienes realizan “trabajo por cuenta propia en actividades de supervivencia, con ingresos insuficientes y nulo nivel de productividad, en pequeñas unidades, con el uso de tecnologías simples, escaso requerimiento de capital, sin prestaciones ni conexión con los sistemas de seguridad social”<sup>224</sup>, y que la doctrina los ha categorizado como economía informal, trabajo informal o simplemente informalidad; Informalidad “es el trabajo que se realiza sin contar con el amparo del marco legal o institucional, sin importar si la unidad económica que utiliza los servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales. Este enfoque aplica a la modalidad de trabajo dependiente”<sup>225</sup>.

Lo anterior puede también incluir distintas situaciones que pueden trasgredir derechos laborales tales como el trabajo de menores de edad que laboran sin las condiciones que la ley señala, trabajadores asalariados que no están afiliados a alguna Institución de Seguridad Social y que no cuentan con prestaciones básicas previstas por las leyes en la materia; e incluso trabajadores, jornaleros, etc., que

---

<sup>224</sup> Gómez Rodríguez, Juan Manuel, “Los efectos de la economía informal para la extensión de la seguridad social en México. Retos y perspectivas”, en: *Condiciones de trabajo y seguridad social*, Mendizábal Bermúdez, Gabriela; Sánchez Castañeda, Alfredo; Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, Núm. 642, 1ª ed., México, 2012, p. 76.

<sup>225</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, “Estrategias para Atender el Empleo Juvenil en la Economía Informal”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 23, México, 2016, p. 96, recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-46702016000200089](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702016000200089)

trabajen en condiciones precarias y aquellos que son subcontratados de forma ilegal.

Señala Manuel Gómez Rodríguez que el carácter de los trabajadores de la economía informal no es uniforme ni homogéneo, sino más bien heterogéneo y complejo, al abarcar distintos tipos y condiciones de trabajo cuya remuneración se basa en la producción o en el trabajo; En la primera se toma en cuenta “la oferta de bienes y servicios realizada en establecimientos no registrados”, mientras que la segunda “se relaciona con empleos en establecimientos del sector informal o en comercios formales que no otorgan las prestaciones de ley”. En cualquiera de estas circunstancias, los trabajadores se ven en una disminución en su esfera de derechos al encontrarse desprotegidos ante una eventualidad que, de contar con un mecanismo de Seguridad o Protección Social, limitaría el riesgo y les permitiría hacer frente a situaciones similares ya sean presentes o futuras<sup>226</sup>.

En México los trabajadores informales forman parte de un alto porcentaje de la población ocupada, quienes además no cuentan con afiliación a ninguna Institución de seguridad social y de los cuales el 21.2% recibe en promedio un ingreso laboral por debajo de la canasta básica alimentaria<sup>227</sup>. Durante el último trimestre de 2019, la población ocupada informal (que agrupa todas las modalidades de empleo informal) fue de 31,3 millones de personas, lo que representa el 56,2% de la población laboralmente ocupada.<sup>228</sup>. Debemos tomar en cuenta que los últimos años la informalidad se ha incrementado en concordancia con las nuevas formas de empleo y el aumento de tecnologías que a su vez han desplazado a algunos sectores de trabajadores a la informalidad.

---

<sup>226</sup> Gómez Rodríguez, Juan Manuel, Los efectos de la economía informal... cit. p. 77.

<sup>227</sup> Coneval.org.mx. Información Referente a la Pobreza Laboral al Segundo Trimestre de 2021. [online] Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx#:~:text=Respecto%20al%20total%20de%20los,62.1%25%20en%20cada%20trimestre](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=Respecto%20al%20total%20de%20los,62.1%25%20en%20cada%20trimestre)). Consultado el 10 de septiembre de 2021.

<sup>228</sup> Cfr. Ibarra-Olivo, Eduardo; Acuña, José; Espejo, Andrés, *Estimación de la informalidad en México a nivel subnacional*, Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2021, p.9.

Refiere la Doctora Morales Ramírez que a la par del cambio tecnológico y el incremento de la informalidad han aparecido nuevas formas de empleo, que se consideran atípicas por la manera en la que se conforman las relaciones laborales, en las que el patrón puede existir indirectamente o ser una persona jurídica irregular; y que cuyo vacío en el marco normativo, flexibilidad e individualización del trabajo afectará “no sólo en lo personal al trabajador, sino también a las instituciones de seguridad social, y, por ende, se incrementarán las desigualdades”<sup>229</sup>. Dentro de estas formas de trabajo podemos encontrar ejemplos que cada día son más comunes en la cotidianidad tales como: El trabajo en plataformas digitales, trabajo a demanda a través de aplicaciones, contratos cero horas, entre otros<sup>230</sup>.

La informalidad y el trabajo atípico representan no sólo un problema para la seguridad de los trabajadores, de igual manera constituye un obstáculo a las finanzas públicas, puesto que la economía informal y las empresas que contratan atípicamente a trabajadores están comúnmente al margen de la recaudación fiscal. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, publicó la medición de la Economía informal para el año 2015, donde muestra que el 23.6 % del Producto Interno Bruto (PIB) se genera en el sector informal<sup>231</sup>. En el mismo sentido, lo que la economía informal ha provocado es la nula “capacidad para extender los beneficios sociales y el alcance de los arreglos institucionales de carácter tripartito, lo que hizo que las protecciones laborales formales se convirtieran en privilegio reservado para un segmento de trabajadores” y aún con ello los trabajadores informales continúan aumentando<sup>232</sup>.

En un contexto actual, ante la dependencia de los trabajadores del sector informal a un ingreso diario, ha provocado que se les sea difícil adaptarse a los

---

<sup>229</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, “Nuevos Modelos de Seguridad Social ante las Nuevas Formas de Empleo y Cambio Tecnológico”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 29, México, 2019, p. 244.

<sup>230</sup> *Cfr. Ídem.*

<sup>231</sup> *Cfr. Orozco Valdez, Erick José, “La economía informal en México”, De Economía y algo más, Número 5, México, 2017, p. 4, Recuperado de:* <https://portal.ucol.mx/content/micrositios/131/file/A5EconomiaYAlgoMas.pdf>.

<sup>232</sup> Martínez Soria, Jesúswaldo; Cabestany Ruiz, Gabriela, “La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo”, *Economía Informa*, Núm. 397, México, 2016, p. 93.

periodos de confinamiento provocados por emergencias sanitarias como la ocurrida en el año 2020. Esta condición sumada a escasos niveles de Protección social y dificultades de acceso hospitalario aumenta la probabilidad de que se presente una elevada tasa de morbilidad en este sector. Del mismo modo, las políticas de confinamiento impuestas por el gobierno ante la pandemia han acelerado el proceso de automatización laboral que ha venido gestándose en las industrias en los últimos años, esto representa por un lado aumentos en la productividad, pero también un desplazamiento de la fuerza laboral.

De lo anterior, se establece que las irregularidades en el trabajo forman parte de la multiplicidad de factores que provocan la desigualdad en el ingreso y en las condiciones de vida de las personas, ya sea por la falta de prestaciones y condiciones materiales para incrementar la calidad de vida de los trabajadores o por la nula recaudación tributaria de los empleadores atípicos ya que desde la perspectiva fiscal la desigual distribución de la riqueza significa que la creciente necesidad de recursos por parte del sector público no puede ser satisfecha, esto explica el por qué México es uno de los países con menor recaudación tributaria. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) refiere que México es el país miembro del organismo en donde más horas se trabaja; sin embargo, el estudio también destaca que México ocupa el segundo lugar en desigualdad de ingresos y el nivel más alto de pobreza relativa de la OCDE<sup>233</sup>.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado durante los últimos años encaminados a la recaudación hacia grandes contribuyentes y a la regulación de formas atípicas de empleo como el *outsourcing*, se estima que “para 2022 (...), más del 50% de la población Económicamente Activa permanecerá en el subempleo o en la informalidad”<sup>234</sup>. La promesa de una reforma fiscal durante este sexenio que incentivara a una mayor recaudación hacia contribuyentes y empresas que recurren

---

<sup>233</sup> Gómez Rodríguez, Juan Manuel, “Los efectos de la economía informal para la extensión de la seguridad social en México. Retos y perspectivas”, Op. Cit. p. 80.

<sup>234</sup> Torres, Jonathan, “Opinión: No habrá reforma fiscal en México pronto y el SAT irá por los grandes contribuyentes”, The Washington Post, 4 de agosto de 2021, recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/08/04/reforma-fiscal-2021-mexico-sat-buenrostro/>. Consultado el 09 de septiembre de 2021.

a deducciones indebidas, planeaciones fiscales e interpretaciones legales agresivas para reducir sus contribuciones, se vio mermada por la contingencia sanitaria provocada por la enfermedad de Covid-19 y que por lo menos hasta la fecha de realizado este trabajo no ha habido mayor avance para la obtención de recursos por parte del Estado a través de recaudación fiscal que logre financiar efectivamente el tipo de políticas que aseguren no sólo disminuir la desigualdad en el ingreso, sino que a consecuencia de ello exista una seguridad básica del mismo.

La desigualdad y la pobreza son obstáculos en los que las políticas sociales de nuestro país han tratado de disminuir sin éxito. Hemos señalado la problemática de las políticas focalizadas y de los programas de transferencias condicionadas que en son en su mayoría los que se aplican en México para lograr el objetivo de erradicar la pobreza. Se estima que en 2020 el 43.9% de los mexicanos se encontraba en situación de pobreza y el 8.5% en pobreza extrema, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>235</sup>. Asimismo, de acuerdo con el CONEVAL, en 2018 el 42% de la población se encontraba en situación de pobreza, de los cuales el 69.5% es indígena, 48.6% se trata de población con alguna discapacidad y el 49.6% de los niños, niñas y adolescentes se encontraban en situación de pobreza<sup>236</sup>.

Por otra parte, se dio a conocer por la misma institución que 26,8% de los mexicanos son vulnerables por carencia social de dos de los siguientes factores: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación; y que el 7% son vulnerables por ingreso económico<sup>237</sup>. Como se ha señalado en anteriores apartados, el Estado se ve obligado a procurar estos derechos a todas las personas desde un mandato que se encuentra en la Ley General de Desarrollo Social, de aplicación nacional, en la que menciona que uno de sus objetivos es

---

<sup>235</sup> Cfr. Coneval, Información Referente a la Pobreza Laboral al Segundo Trimestre de 2021. [online] Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx#:~:text=Respecto%20al%20total%20de%20los,62.1%25%20en%20cada%20trimestre](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=Respecto%20al%20total%20de%20los,62.1%25%20en%20cada%20trimestre)). Consultado el 10 de septiembre de 2021.

<sup>236</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Desarrollo Humano y Covid-19 en México: Desafíos para una Recuperación Sostenible”, PNUD, México, 2020, p. 54.

<sup>237</sup> Cfr. *Ídem*.



“propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales y el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades”.

De lo anterior, se desprende la pertinencia del gobierno mexicano a implementar medidas que aseguren el goce de los derechos sociales reconocidos no sólo por la Ley General de Desarrollo Social, sino también a nivel constitucional. Este criterio se relaciona con lo mencionado previamente acerca del universalismo básico y los Pisos de Protección Social; al respecto, México “en 2013, por conducto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se firmó con la OIT un Convenio Marco de Cooperación para la Promoción y Establecimiento de las Medidas Conducentes a Construir un Piso de Protección Social”<sup>238</sup>, sin embargo, como señala Morales Ramírez

*“no se fue más allá de la firma, aunque la literatura en su momento señaló que con los programas federales de asistencia social para la reducción de la pobreza (...), así como los programas sociales orientados a atenuar la inseguridad de ingresos de los niños, de las personas mayores, de las personas desempleadas o de las mujeres trabajadoras se atendían las cuatro garantías del piso de protección social”<sup>239</sup>.*

Actualmente el discurso político del gobierno en turno aboga por una política social basada en garantizar el cumplimiento pleno, goce y efectividad de los derechos humanos, específicamente de los sectores más desfavorecidos con miras a la integralidad, universalidad y justicia social; no obstante y en relación con lo expuesto en este trabajo, señalamos que actualmente este discurso no resulta consistente ya que la mayoría de políticas de desarrollo social continúan con un enfoque focalizado a través asignación de subsidios condicionados. El único programa que actualmente puede considerarse universal es el de la Pensión Universal para Adultos Mayores, el cual la doctrina<sup>240</sup> ha comparado con un modelo

---

<sup>238</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, “Nuevos Modelos de Seguridad Social ante las Nuevas Formas de Empleo y Cambio Tecnológico”, Op. Cit., p. 260.

<sup>239</sup> *Ídem*.

<sup>240</sup> Véase: Yanes, Pablo, “Mexico: The First Steps toward Basic Income”, en: *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantees*, Caputo, Richard

de Renta Básica Universal y que para algunos autores es uno de los instrumentos de política social que más similitudes comparte con la misma, y que además puede constituir un camino para el establecimiento de este tipo de prestaciones en México.

Las transferencias condicionadas no han resuelto el problema de la pobreza en el país, tan solo entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas al pasar de 49.5 a 53.4 y a pesar de ello, constituyen una parte importante de la política de desarrollo social. “La pobreza multidimensional golpea especialmente a las mujeres; según se estima, esta población tiene menos probabilidad de trabajar, mayor tasa de desocupación y están sobrerrepresentadas en empleos mal pagados y desprotegidos: 60% de ellas trabajan en sectores informales, como el trabajo doméstico”<sup>241</sup>. Estimándose que la mayoría de las mujeres cumplen roles de cuidado y administración de este tipo de transferencias, impidiendo su autonomía e incluso libertad laboral, volviendo la problemática de las transferencias condicionadas más grave y con un carácter multidireccional, es decir que afecta a distintos grupos no sólo por cuestión de clase, sino también de género; Igualmente puede mencionarse que en la actualidad “las actividades de cuidado tienen un papel determinante en el contexto de la pandemia tanto en el sector salud para la atención de las personas enfermas, como en los hogares”<sup>242</sup>.

Además, el resto de los ámbitos de Protección Social también han sido objeto de cambios importantes, ramos como la salud, la vivienda o la educación han logrado mayor cobertura con un costo financiero menor. Tomemos como ejemplo el multicitado Instituto de Salud para el Bienestar que en el 2019 (el último año donde estuvo vigente el Seguro Popular) el presupuesto que se le otorgó fue de 189,687 millones de pesos, una cifra que aumentó a 218,614 millones el año siguiente con la creación del INSABI, y que para el año 2021 se aprobó un gasto de 198,334

---

(editor)., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012; Scott, John, *Las posibilidades de una renta básica en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2016, p. 29.

<sup>241</sup> Corrales Acosta, Francis M., Sepúlveda Arango, Isabel, “Renta Básica Universal y Economía del Cuidado: Un aporte para pensar la Democracia en tiempos de Covid-19”, *Asuntos del Sur, Series Debate: La Democracia Importa*, No. 14, Buenos Aires, 2020, p. 14.

<sup>242</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Desarrollo Humano y Covid-19 en México: Desafíos para una Recuperación Sostenible”, Op. Cit., p. 67.

millones de pesos. De igual modo se destinaron en ese mismo año 65,333 millones de pesos para los programas Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez<sup>243</sup>.

Por ello logramos encontrar una dicotomía peligrosa en el diseño de política social en México, mientras que por una parte el discurso político propone la universalización de derechos sociales prioritariamente a los grupos más vulnerables mediante una recaudación más extensa a grandes contribuyentes, la realidad es que las transferencias monetarias condicionadas y las políticas sociales focalizadas siguen siendo imperantes, esto sumado a la nula disposición que fácticamente ha tenido el mandatario federal de implementar una reforma fiscal con nuevos impuestos que graven a los sectores de la economía informal y empresas transnacionales (retomaremos ulteriormente las posturas de organismos internacionales sobre la recaudación internacional), consecuentemente cabe señalar que en México no existe en el marco jurídico un instrumento internacional que obligue a los países a gravar adecuadamente a estas personas jurídicas.

Hemos expuesto los motivos por los que un modelo de RBU está justificado actualmente en nuestro sistema jurídico, tanto por la problemática social que acontece hoy en día; no sólo por la emergencia sanitaria que comenzó en el año 2020 sino también por la situación de trabajadores y trabajadoras, personas de escasos recursos, mujeres, adultos mayores y en general aquellas personas que no cuentan con un esquema básico de Protección Social como se ha establecido en el presente trabajo. En este sentido, la RBU es una condición necesaria pero no suficiente para revertir tal problemática; hemos insistido que la RBU forma parte de una de las estrategias para generar un mayor nivel de cobertura de prestaciones sociales y a su vez extender la protección de forma vertical hacia niveles más elevados, cuestión que el Estado mexicano se ha comprometido al ratificar ciertos acuerdos que corresponden a la implementación de Pisos de Protección Social.

---

<sup>243</sup> Cfr. Cámara de Diputados, La política de Bienestar en México 2020, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, México, 2020, online, Disponible en: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/63La%20pol%C3%ADtica%20del%20Bienestar%20en%20M%C3%A9xico%202020.pdf>, consultado el 10 de septiembre de 2021.

Remarcamos que dentro de estas estrategias se encuentra la seguridad básica del ingreso que en un primer nivel abarcaría una cobertura a adultos mayores y menores de edad<sup>244</sup> y que progresivamente iría escalando en los niveles de protección universal. La seguridad monetaria en concordancia con los actuales programas de salud o educación deberán evolucionar conjuntamente, una renta básica podría incentivar a muchos sectores de la economía informal, principalmente a las economías “domésticas” para cubrir gastos de seguridad social y con ello aminorar los riesgos sociales que pudiesen acontecerles, de la mano con una cobertura universal en salud y mejor educación e incentivos o subsidios para lograr el crecimiento económico a través de una planeación fiscal que permita al gobierno mantener los gastos necesarios para la asignación de una RBU de manera sostenible.

#### 4.1.1. Asignación de un mínimo vital

Anteriormente expusimos la problemática causada tanto por la desigualdad de ingresos, la sobreposición de beneficiarios de transferencias condicionadas junto con otros grupos de personas en situación de pobreza, así como el indebido cumplimiento de una seguridad básica en el ingreso en la población mexicana. Por tanto, retomaremos un concepto que se encuentra previsto por el sistema jurídico mexicano y que atañe a la suficiencia de condiciones de subsistencia con un carácter fundamental en la esfera de derechos de todas las personas; nos referimos al derecho a un mínimo vital, del que en anteriores apartados hemos hecho mención y que guarda estrecha relación con un modelo de Renta Básica Universal.

La naturaleza de este derecho se encuentra en constante cambio, en nuestro sistema jurídico tiene como base disposiciones de derecho internacional así como en la jurisprudencia, sin embargo, desde 2016 diversos partidos políticos han presentado iniciativas de Reforma al art. 4º Constitucional para incorporar el

---

<sup>244</sup> Tal como establece la Recomendación número 202 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pisos de Protección Social.

derecho al mínimo vital, así mismo se han presentado distintas iniciativas de decreto de ley para implementar un ingreso mínimo vital en concordancia con lo establecido en la Constitución de la Ciudad de México.

El peso reciente de estas propuestas tuvo lugar a partir la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad del Covid-19, y a que desde el año 2020 distintas propuestas internacionales hicieron eco en los grupos parlamentarios mexicanos, aunque desde hace varios años las propuestas de crear un sistema universalista sobre política social se han gestado en distintos organismos internacionales. La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en 2019 en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, estableció pautas para lograr un desarrollo universal en lo que respecta a política social, en su momento presentó su plan de trabajo, el cual

*“ofrece líneas de acción para alcanzar la protección social universal. Esta agenda incluye propuestas para avanzar en la garantía universal de un nivel de ingresos básico y evaluar la posibilidad de incorporar gradualmente en los sistemas de protección social de los países una transferencia universal para la infancia y un ingreso básico de ciudadanía”<sup>245</sup>.*

Por otro lado, también encontramos que existen determinaciones por parte de un organismo judicial internacional en años recientes, tal como lo señala la Doctora Morales Ramírez; “la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2016, en la Opinión Consultiva 22, reconoció el derecho al mínimo vital y señaló que el ‘concepto está atado al principio de la dignidad (artículo 11 de la Convención Americana), correspondiente a las necesidades más básicas y esenciales de la persona y de su familia”<sup>246</sup>, lo anterior resalta el carácter jurisprudencial que muchas

---

<sup>245</sup> Cecchini, Simone, “Un Ingreso Básico de Emergencia para América Latina”, *Análisis Carolina*, Núm. 49, España, 2020, p. 8. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/560784>.

<sup>246</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, “¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, número 1, México, 2021, p. 105

veces acompaña el reconocimiento de este derecho en las legislaciones nacionales y que hemos señalado en el presente trabajo.

En México existen precedentes sobre determinaciones del Supremo Tribunal acerca del derecho al mínimo vital, mismas que están encaminadas a esclarecer su alcance e interpretación en el orden constitucional mexicano. Tal como precisó en el año 2007 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. XCVII/2007 y cuyo ponente fue el ahora ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz.

*DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del*

*ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean*<sup>247</sup>.

Este primer criterio reconoce por una parte la existencia de este derecho fundamental a partir de la interpretación de algunos artículos de la Constitución y por otra lo clasifica como derecho fundamental que pertenece a las prestaciones sociales básicas para la subsistencia de las personas. Resalta la importancia que tiene este derecho en cuanto al estar protegido por la propia constitución por medio de una resolución judicial como la de este tipo.

Años después el magistrado Jean Claude Tron Petit sería el encargado de elaborar el siguiente criterio emitido por Tribunales Colegiados de Circuito en una tesis aislada, la cual profundizaría acerca del derecho al mínimo vital. En la tesis I.4o.A.12 K (10a.) contenida en el Libro XVII, Tomo 2, página 1345 del Semanario Judicial de la Federación emitida en el año 2013 y con el rubro “DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR” se reconoce que la fuente de este derecho en el sistema jurídico mexicano no sólo es la interpretación sistemática de los artículos de la Constitución que menciona la tesis anterior, sino que también (como se ha mencionado en este trabajo) aunado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el citado "Protocolo de San Salvador", constitutivos del bloque de constitucionalidad y que determinan la obligación por parte de los Estados que suscriben la implementación de medidas que procuren condiciones de vida digna para las personas.

Esta determinación retoma la protección constitucional que tiene este derecho y establece su carácter de concepto jurídico indeterminado<sup>248</sup>, es decir un

---

<sup>247</sup> Tesis 1a. XCVII/2007, mayo de 2007, Tomo XXV, página 793. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital: 172545.

<sup>248</sup> Al respecto, el propio magistrado Tron Petit fue ponente en la elaboración de otro criterio contenido en la Tesis: I.4o.A.59 K, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, septiembre de 2005, página 1431, cuyo rubro señala “CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. LA FORMA DE ACTUALIZARLOS AL CASO

concepto que desde el punto de vista judicial debe ser apreciado por la valoración que su propia naturaleza constriñe, derivando del sentido contextual del ordenamiento jurídico; por último señala que “este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna”.

En conclusión, cabe hacer mención que estos criterios judiciales han tenido cierto peso en cuanto a propuestas legislativas para que, a través de modificaciones a la Constitución o por medio de leyes locales se implemente un modelo de Renta Básica o Ingreso Básico Universales; también a que estas determinaciones den lugar a la resolución de conflictos tal como se puede apreciar en la Tesis de tipo aislada XV.3o.9 A (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito de rubro “PENSIÓN JUBILATORIA. LA OMISIÓN RECURRENTE DE PAGARLA OPORTUNAMENTE VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS A LA DIGNIDAD, AL MÍNIMO VITAL Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS JUBILADOS”, y en la que tal como se muestra en el mismo ya se reconocen las medidas que se deben de procurar para la protección de este derecho fundamental y su protección constitucional, pero lo más importante es el reconocimiento que estos criterios hacen al derecho a un mínimo vital y la importancia que tiene el establecimiento de medidas que impulsen la satisfacción de esta prerrogativa.

#### 4.1.2. Concepto de renta en la legislación mexicana

En el sistema jurídico mexicano el concepto de renta está en su mayoría relacionado con el ámbito fiscal; sin embargo incluso en la legislación fiscal no se encuentra una definición completa, se limita a enunciar las actividades en las que se el sujeto pasivo de la relación tributaria está obligado al pago de alguna contribución a partir de su capacidad contributiva. El legislador se ha abocado

---

CONCRETO EXIGE UN PROCESO ARGUMENTATIVO QUE DEBE REDUCIR LA DISCRECIONALIDAD Y LAS APRECIACIONES SUBJETIVAS, ELIMINANDO LA ARBITRARIEDAD”.



únicamente por delimitar el concepto de renta a aquello que la ley precise como tal, incluyendo por ende los elementos que la integran. De este modo “la ley pretende también alcanzar el objetivo de gravar (...) como una renta, la suma de todas las percepciones del contribuyente, aunque cabe recordar que siempre será necesario tomar en cuenta los componentes positivos y negativos en cada uno de los tipos de ingresos”<sup>249</sup>.

Por otro lado, en nuestro sistema tributario se ha continuado con la tradición de considerar la renta en términos microeconómicos, es decir como “la ganancia derivada del capital, del trabajo o de ambos combinados, que incluye los beneficios derivados de la venta o conversión del capital”<sup>250</sup> y de igual forma tomando en cuenta los gastos deducibles y de consumo. El incremento o ganancia que derive de las actividades económicas de los individuos no corresponde a la totalidad de los elementos de los que se integra la renta. Así, en la legislación nacional la renta toma en cuenta cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, por lo tanto, la base de la renta en términos fiscales se encuentra en su capacidad contributiva. Por lo tanto, el indicador de capacidad contributiva reflejado en nuestra legislación es la obtención de ingresos que representan una renta o incremento en el haber patrimonial, del mismo modo este

*“indicador de capacidad contributiva no lo constituye la mera obtención de ingresos, sino que es necesario que éstos produzcan una renta o incremento en el haber patrimonial de los causantes, de manera que cada uno de los elementos que la ley precisa como ingreso no pueden interpretarse aisladamente”<sup>251</sup>.*

---

<sup>249</sup> Venegas Álvarez, Sonia, *Presunciones y Ficciones en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 397, 1ª ed., México, 2007, p. 263.

<sup>250</sup> Martínez Rosaslanda, Sergio, “Distribución de la Renta a través del Sistema Financiero Mexicano”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, online, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2724/11.pdf>, Consultado el 13 septiembre de 2021.

<sup>251</sup> Tesis: 1a. LXXI/2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 86.

Es en lo anterior donde encontramos una justificación dentro de la propia legislación fiscal para tomar en cuenta la expresión renta, no sólo como una opción para homologar términos en lo que respecta a la RBU, ya que su significado en estos aspectos tiene como eje principal el incremento de la capacidad económica de los ciudadanos, el disfrute de recursos para su consumo, así como el carácter periódico de esta obtención de ingresos. Incluso se puede mencionar otras legislaciones como la civil, en donde se concibe a la renta como un aumento patrimonial, periódico y de carácter monetario.

Por último resulta interesante cómo la capacidad contributiva en materia fiscal resulta ser también un aspecto en donde existe relación entre la designación contributiva con la RBU como instrumento de Protección Social, ya que la capacidad contributiva es la que delimita el objeto del tributo, “por lo que no existe obligación de contribuir si no existe la relativa capacidad contributiva, y consecuentemente, habrá de pagar más quien tiene una capacidad mayor, y menos el que la tiene en menor proporción”; esto último se relaciona con el apartado correspondiente al financiamiento de la RBU en México, por lo pronto basta con mencionar que la expresión renta tanto en su sentido fiscal como tratándose de un instrumento de Protección Social tomará en cuenta la capacidad económica de los sujetos así como el incremento patrimonial que el conjunto de ingresos puede provocar.

#### 4.2. Experiencias y propuestas en México

Si bien en México no se ha implementado a la fecha un sistema completo de Renta Básica Universal, han existido distintos esfuerzos por lograr cierto universalismo en las transferencias monetarias incondicionadas dentro de la política social o de Desarrollo como se conoce en nuestro país. Partiremos con algunas de las propuestas legislativas más significativas sobre un proyecto de Renta Básica en México, así como sus características. Asimismo, haremos un análisis del sistema de pensiones no contributivas para adultos mayores que existe en México y que supone para nosotros un instrumento de política social pertinente para su estudio en este trabajo debido a su similitud con un modelo de Renta Básica Universal.

En el año 2018 la subsede regional de la CEPAL en México publicó el trabajo de Gutiérrez Lara titulado “Escenarios y cálculo de costos de implementación de un Ingreso Ciudadano Universal (ICU) en México”<sup>252</sup>, en el cual el autor nos muestra un esquema sobre las principales características de iniciativas presentadas en el poder legislativo, sus etapas, supuestos, costos y fuentes de financiamiento que hasta ese año fueron presentadas. En lo conducente mencionaremos aquellas y de las propuestas que a raíz de la crisis sanitaria del año 2020 fueron discutidas por diversos grupos parlamentarios.

- Diputado Isidro Pedraza Chávez y otros. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (julio 2007): Se trata de una iniciativa con proyecto de decreto para promulgar una ley de ingreso ciudadano universal. No prevé una fuente específica de financiamiento más que una reforma fiscal y revisiones al gasto social, la entonces denominada Secretaría de Desarrollo Social se encargaría de la implementación e instrumentalización del ingreso. Esta iniciativa propuso que Todas las personas beneficiarias de programas de transferencias condicionadas recibirán el ICU de manera automática, con miras a lograr la cobertura total en tres años.
- Senador Luis Sánchez Jiménez Grupo Parlamentario del PRD (abril 2015): No especifica muchos aspectos técnicos como el costo total para la implementación de este programa o el tiempo estimado para alcanzar la cobertura total, únicamente especifica que será asignado a mayores de 18 años y propone dos fuentes de financiamiento; la impositiva, es decir, gravando a grandes contribuyentes y la segunda fuente, redireccionando el gasto de los entonces existentes programas sociales.
- Diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín; Grupo Parlamentario de Morena (abril 2016): Es una de las iniciativas que especifica con mayor detalle el modelo de ingreso ciudadano universal, se

---

<sup>252</sup> Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Estudios y Perspectivas, No. 174, Publicaciones de la CEPAL, México, 2018, pp. 20-24.

basa en una adición al artículo 4º y una reforma al 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política. Propone la creación de una transferencia universal no sujeto a otra condición más que la de ciudadanía o residencia, garantizado por el Estado cuyo valor será suficiente para cubrir, como mínimo, el costo de una canasta básica alimentaria (1.645,83 pesos mensuales por persona). El programa prevé cuatro etapas, de 2016 a 2035; la primera etapa pretende atender a adultos mayores de 65 años, y niños y niñas menores de 8 años; la segunda etapa atendería además a menores de 18 años con el propósito de evitar el abandono escolar; en la tercera etapa se sumaría toda la población femenina mayores de 18 y hasta 64 años; por último, se atenderá a la población masculina mayor de 18 años. Las fuentes de financiamiento constituirían el financiamiento solidario, reducción del gasto al sector público, y carga impositiva en específico a la evasión fiscal. Un año después en septiembre de 2017 las mismas diputadas enviaron la misma iniciativa con algunas modificaciones; en esta proponían elevar el monto del ingreso básico 1.765 pesos mensuales por persona, además las cuatro etapas se subdividieron para crear una segunda etapa que estaba prevista para elevar el monto de la transferencia una vez que la misma fuera completamente universal, asimismo en las subetapas se comenzaría atendiendo a población rural seguida de la población urbana<sup>253</sup>.

Durante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad de Covid-19 en el año 2020 distintos grupos parlamentarios presentaron diversas propuestas y puntos de acuerdo para el establecimiento de un Ingreso Básico Universal, con características diferentes y ante situaciones de emergencia, las cuales mencionaremos, aunque no profundizaremos en ellas debido a su parecido y a que ninguna de ellas fue aprobada por la mayoría del congreso.

- Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (junio de 2020): Se trata de una iniciativa para adicionar un párrafo al artículo 4 de la Constitución, con el

---

<sup>253</sup> Cfr. *Ídem*.

motivo de implementar un ingreso básico vital. Esta iniciativa no cuenta con un plan de financiamiento ni una estrategia para la atención prioritaria de ciertos sectores, únicamente se limita a señalar que el CONEVAL definirá la cantidad de recursos que deberán entregarse a la población por concepto de ingreso básico vital. No existe una justificación del nombre designado para el proyecto. Por otra parte, esta senadora participó en la iniciativa que presentó una propuesta similar con integrantes de los grupos parlamentarios PRI, PAN, PRD y algunos de Morena para implementar un Ingreso Mínimo Vital de Emergencia, en su exposición de motivos toman como ejemplo los apoyos económicos de emergencia que se efectuaron en algunos países de Latinoamérica así como España, sin embargo, no señalan una propuesta de financiamiento o un plan de implementación para este Ingreso de Emergencia.

- Noé Fernando Castañón Ramírez y otros, Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano (abril de 2020): Se trata de un proyecto de decreto para expedir una Ley del Ingreso Mínimo Vital para Situaciones Especiales; y a su vez reformar la Ley General de Desarrollo Social y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Se especifica que el Ingreso Mínimo Vital será entregado durante 3 meses a las personas beneficiarias y podrá ser renovado por 2 meses adicionales en caso de que sea necesario para casos específicos, el monto será de aproximadamente un salario mínimo (3,696.6 pesos mensuales y poco más de 11,000 pesos durante los tres meses). El INEGI y el CONEVAL trabajarían conjuntamente para determinar los grupos acreedores y los procesos de transferencias bancarias respectivamente. No se menciona un plan de financiamiento específico, únicamente se limitan a señalar que las finanzas públicas podrán soportar ese tipo de gasto al ser de temporal y focalizado.
- Kenia López Rabadán, Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) (marzo 2020): Iniciativa que propone reformar el artículo 4 de la

Constitución. En la exposición de motivos toma en cuenta el peligro de las personas que se encuentran dentro de la economía informal ante emergencias sanitarias. Propone que en los casos en que la autoridad competente decreta epidemias graves, sea garantizado un apoyo económico para aquellas personas que tengan un salario inferior a cinco salarios mínimos o no cuenten con un ingreso formal.

- Manuel Velasco Coello, Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (diciembre de 2020): Iniciativa en la que se propone que se adicione un párrafo al artículo 25 de la Constitución Política, en este se establece que en caso de situaciones económicas extraordinarias el Estado garantice un ingreso básico para el bienestar. Además propuso un proyecto de decreto para expedir la Ley del Ingreso Básico Universal y adicionar un párrafo al artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el cual plantea expedir un ordenamiento que reglamente el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo concerniente al ingreso básico para el bienestar, este ordenamiento determinara cuando haya existencia de una situación económica extraordinaria para establecer un mecanismo que garantice la transferencia de este ingreso. La existencia de situación económica extraordinaria la emitirá el Ejecutivo Federal a petición de El Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía solicitarán al Ejecutivo Federal se emita la declaratoria. La disposición de recursos para la entrega de este ingreso deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados y del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo.
- Martí Batres Guadarrama, Grupo Parlamentario de Morena (junio de 2020): Plantea un proyecto para adicionar un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política. Propone establecer que todas las personas ciudadanas tendrán el derecho de acceder a un ingreso básico proporcionado por el Estado; se establecerá el monto periodicidad,

mecanismos de entrega y progresividad en la ley reglamentaria correspondiente. La virtud de esta propuesta es que toma en cuenta un verdadero concepto de Renta Básica Universal, a diferencia de las demás iniciativas que se tratan en su mayoría de ingresos de emergencia, focalizados y temporales, en la iniciativa resalta la oportunidad de abrir debates para la implementación de un modelo de RBU completo tomando en cuenta las implicaciones de recursos y tiempos para su ejecución, sin embargo no propone medidas concretas para lograrlo.

- Damián Zepeda Vidales, integrante del Grupo Parlamentario del PAN (julio de 2020). De igual manera plantea adicionar un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política. Se trata una vez más de un Ingreso Básico Universal para emergencias. Será asignado universalmente siempre y cuando las personas se vean impactadas negativamente por las emergencias que en términos de ley se señalen. No propone un sistema de financiamiento, sin embargo, toma en cuenta a aquellas personas cuyas empresas lleven a cabo suspensión colectiva de las relaciones de trabajo. El monto deberá ser suficiente para cubrir la línea de Bienestar que determina el CONEVAL.

Las anteriores propuestas no sólo reflejan la gran actividad legislativa que a raíz de la emergencia sanitaria se gestó, remarcando su carácter histórico, sino también cómo el debate acerca de una RBU se fue expandiendo rápidamente; a pesar de que ya en años anteriores se hablaba de incorporar a la esfera jurídica de los gobernados nuevos derechos o derechos “emergentes” entre los cuales figuraba el derecho a una Renta Básica Universal; México fue sede en el año 2007 del Fórum de las Culturas que se celebró en la ciudad de Monterrey y en el cual se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes<sup>254</sup>, en esta hace mención explícita que “toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, [goza del] derecho a vivir en condiciones

---

<sup>254</sup> Lo Vuolo, Rubén M.; Raventós, Daniel; Yanes, Pablo, “El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales”, *Mundo Siglo XXI*, Núm. 23, México, 2010, p.39.

materiales de dignidad”, y que “a tal fin, se reconoce el derecho a un ingreso monetario e incondicional periódico sufragado con reformas fiscales y a cargo de los presupuestos del Estado, como derecho de ciudadanía”<sup>255</sup>.

Ahora bien, sobre las experiencias en nuestro país, un programa con el que encontramos ciertas similitudes con la RBU y que de hecho está siendo implementado en México es el Programa de Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, el cual consiste en un sistema de pensiones no contributivas dirigido exclusivamente a grupos de adultos mayores. Este programa tiene sus antecedentes en el entonces Distrito Federal cuando en 2001 el entonces jefe de gobierno trabajó con una política social orientada a grupos vulnerables, en ese año se emitió el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal. Este programa inició con un monto mensual correspondiente al apoyo por pensión alimentaria de medio salario mínimo<sup>256</sup>, paulatinamente el monto de las transferencias fue aumentando hasta llegar a 1,132 pesos en 2017<sup>257</sup> en la Ciudad de México.

Los resultados del programa de Pensiones para Adultos Mayores del Distrito Federal alentaron a que para el año de 2007 se estableciera una pensión a nivel nacional para los adultos mayores de 70 años pertenecientes a zonas rurales, el programa se focalizaba en localidades de hasta 30,000 habitantes, pero para años posteriores se amplió su cobertura a todo el país para aquellas personas sin pensión por jubilación; en específico de 2014 a 2017, se atendió a “personas de 65 años de edad en adelante, mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de

---

<sup>255</sup> *Ídem.*

<sup>256</sup> Azuara, Oliver; Bosch, Mariano; Garcia-Huitrón, Manuel; Kaplan, David; Silva Porto, María Teresa, “Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo”, Banco interamericano de Desarrollo, División de Mercados Laborales, México, 2019, p.11.

<sup>257</sup> Cámara de Diputados, *La política de Bienestar en México 2020... cit. p. 7*



residencia en el país, que no reciban pensión mayor a \$1.092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.”<sup>258</sup>

En 2018 se cambió el nombre del programa a Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores y se convirtió en una prestación universal para adultos mayores de 68 años, del mismo modo “el monto tuvo un aumento de \$1,275 pesos por mes a diferencia de los \$580 pesos que proporcionaba el programa anterior”<sup>259</sup>, cabe resaltar que el monto se entrega bimestralmente. Sin embargo, para 2021 la Secretaría del Bienestar anunció que a partir del bimestre julio-agosto aumentará la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de 2 mil 700 pesos a 3 mil 100, un incremento del 15 por ciento, equivalente a 400 pesos<sup>260</sup>; siendo en este mismo año en que la edad se redujo a 65 años para poder recibir esta pensión.

Apunta Pablo Yanes que la pensión para adultos mayores que hoy en día se convirtió en un programa universal, forma los primeros pasos hacia una RBU, las similitudes son evidentes, como hemos analizado se trata de un programa que se ha abierto paso con el tiempo hasta lograr abarcar a toda la población de adultos mayores en el país. Asimismo las edades para ser beneficiario de este programa han disminuido progresivamente, tal como las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín lo previeron en su iniciativa o del mismo modo que menciona Yanes: “es muy factible que las transferencias públicas continúen su proceso de expansión y que sigan (...) ampliando la extensión de recursos”, advirtiendo que un instrumento como la RBU en México podría llegar a implementarse “a través de transferencias universales, pero focalizadas, por medio de un largo camino que comenzaría por grupos de edad y se expandiría

---

<sup>258</sup> Villarreal, Héctor; Macías, Alejandra, “El sistema de pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 210, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2020, p. 30, Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf).

<sup>259</sup> *Ídem*.

<sup>260</sup> Expansión, 3 de agosto de 2021, online, Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/08/03/pension-para-el-bienestar-2021-registro#:~:text=En%20junio%20de%20este%20a%C3%B1o,ciento%2C%20equivalente%20a%20400%20pesos>. Consultado el 15 de septiembre de 2021

progresivamente”<sup>261</sup> hasta alcanzar la universalidad. En México se puede llegar a establecer un instrumento universal de transferencias monetarias incondicionadas si se toman los aprendizajes que como este programa sobre pensiones para adultos mayores lograron instituir a nivel nacional un monto suficiente para la manutención de estas personas, o inclusive el propio ejercicio de vacunación contra el virus SARS-CoV-2, en que los grupos de edad fueron avanzando progresivamente hasta llegar a cubrir a un porcentaje de la población que se considere en un estándar alto.

#### 4.3. Sistema de Protección Social Universal e institucionalidad de la Renta Básica en México

Hemos adelantado distintos instrumentos que en materia de Protección Social refieren a la búsqueda de satisfacer los derechos sociales de forma universal. En México los esfuerzos han sido encaminados principalmente a tratar de disminuir las consecuencias de una población encarecida, el mejor escenario para la implementación de un modelo de Renta Básica Universal como ya lo hemos establecido en anteriores apartados será a partir de transacciones monetarias que se realicen de manera progresiva tomando en cuenta criterios de grupos de edad o territorio, entre otros; además de establecer un Sistema Universal de Protección Social que no sólo prevea la seguridad en el ingreso, sino cumplir con los demás aspectos que integran el sistema de Protección Social.

Nos referimos en este apartado con la expresión Protección Social Universal como un concepto que abarcará lo que, desde el principio de esta investigación establecimos se trata del disfrute para todas las personas dentro de una sociedad de programas, políticas y medidas implementadas por los gobiernos con el fin de defender a los sectores más vulnerables así como disminuir las desigualdades económicas y sociales brindando apoyo para generar el bienestar suficiente a fin de que la población obtenga niveles mínimos de calidad de vida, y que por lo tanto

---

<sup>261</sup> Yanes, Pablo, “México: The First Steps toward Basic Income”, en: *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantees*, Caputo, Richard (editor), Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 232.

incluye el Sistema de Seguridad Social. Lo anterior con fin de homologar los distintos términos que teleológicamente toman como punto de partida la idea central de una asignación universal de los recursos del estado mediante una redistribución basada en la igualdad sustantiva. Del mismo modo para en congruencia a que en México se han adoptado instrumentos internacionales que refieren a conceptos como los Pisos de Protección Social e incluso la Seguridad Social Universal y que a la fecha no se ha efectuado de manera completa. Lo mismo se puede mencionar sobre la integración de ambos sistemas, los de Protección y Seguridad Social, que en el sistema jurídico mexicano pocas veces se ven realmente unificados.

El Doctor Sánchez Castañeda toma un importante apartado de su investigación acerca del Sistema de Protección Social en México para hablar sobre su reorganización y proponer la creación de un Instituto Nacional de Protección Social. En su obra establecen que “la organización y administración de la protección social estaría a cargo del Instituto Nacional de Protección Social, como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual, dada su naturaleza, tendría que contar con representantes del sector social”<sup>262</sup>. Con ello se pretende que la creación de una institución de esta índole unificaría la política social en nuestro país ya que al “centralizar la infinidad de programas e instituciones que prestan protección social, a la protección en salud o en bienestar social de población no derechohabiente”<sup>263</sup>, “se lograría una mejor administración, calidad del servicio, cobertura y transparencia en el manejo de los recursos financieros”<sup>264</sup>. Por lo tanto, un camino hacia la Protección Social Universal en México puede alcanzarse a partir de la unificación de una política social integral que tenga como pilar la institucionalidad de un organismo como el descrito anteriormente.

Durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se estableció un nuevo instituto al que hemos referido anteriormente, el Instituto de

---

<sup>262</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. *La seguridad y la protección social en México: Su necesaria reorganización*. México. Porrúa. 2014, p. 181.

<sup>263</sup> *Ibidem.*, p. 178.

<sup>264</sup> *Ídem.*

Salud para el Bienestar tiene la naturaleza de ser un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Salud y cuyo propósito es proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social. Como lo apunta el Doctor Sánchez Castañeda, la creación de un Instituto Nacional de Protección Social “absorbería” al ya existente INSABI para incorporarlo al ramo de Protección Social en Salud, dejando de estar sectorizado a la Secretaría de Salud e incorporándose al nuevo instituto que progresivamente concentraría no sólo los programas referentes a los organismos de Seguridad Social sino también el resto de programas sociales tales como los encargados de realizar transferencias monetarias, el ejemplo más claro sería el programa de Pensiones para Adultos Mayores al que, como hemos descrito, es el programa existente más compatible con un modelo de RBU; con el fin de proporcionar de manera organizada una protección social universal para todos los mexicanos que no puedan acceder al resto de instituciones de Seguridad Social.

Para lo anterior se requerirá no sólo de una reforma en materia tributaria, sino también una reforma institucional que incluirá la colaboración entre diversos órganos de la Administración Pública Federal. De tal forma como sucede actualmente en los institutos de Seguridad Social, la participación del Ejecutivo Federal por conducto de las secretarías de Estado tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Bienestar, Secretaría del Trabajo y Previsión Social; así como asociaciones obreras, patronales y profesionales, sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, entre otros entes que compartan el interés de crear un instituto para aquellas personas que tengan lugar en la “economía informal”, deberán unir esfuerzos para la consecución de una meta para el beneficio de todas las personas.

Este tipo de cambios y reorganización en la política social permitirían también reabrir el debate acerca de la integralidad en la política pública, en específico en el sector social y de cómo además de procurar la universalidad se requiere que distintas instituciones trabajen en conjunto para lograr el bienestar de los gobernados; de tal forma que una propagación en los derechos propios de la

seguridad social para todas las personas plantearía una nueva forma de concebir el trabajo en nuestra sociedad, logrando que temas como el papel de la actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social vuelvan a ponerse sobre la mesa, ya que entre sus funciones se encuentra vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123, lo cual incluye el Derecho de la Seguridad Social y por lo tanto su participación en una nueva política universalista tendría que ser imprescindible, inclusive para retomar su intervención en asuntos más allá de la Previsión Social, por lo que incluso su designación deberá reflejar esto último, cambiando así para convertirse en una Secretaría del Trabajo y Protección Social.

La institucionalidad es un aspecto importante en cuanto al Derecho a la Seguridad Social se trata, lo mismo consecuentemente aplica entonces para la Protección Social y sus instrumentos como la RBU. Un instituto cuya naturaleza sea la de un ente rector de la política social y la promoción de los derechos de Seguridad Social para aquellas personas que no formen parte de los otros institutos conformaría un gran paso para lograr los fines del Sistema de Protección Social, tanto por combinar las transferencias monetarias con modelos de seguro social para las personas desocupadas o que pertenezcan a la informalidad y a su vez incentivando el trabajo y la recaudación en conjunto con el aseguramiento de un ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo cuando éstas queden interrumpidas; su función encabezaría la política social, tal como lo hizo notar Beveridge en su más famoso informe, “ante todo, seguridad social significa seguridad de un ingreso superior a un mínimo determinado, pero su concesión debe estar combinada con el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales [aquellos obtenidos por el trabajo] sea lo más breve”<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> Plan Beveridge. *El Seguro Social en Inglaterra*, traducción del texto oficial en inglés por Vicente Peris, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), México, 2008, p. 59

#### 4.4. Propuestas de financiamiento para una Renta Básica Universal en México

Uno de los temas más debatidos sobre la implementación de una Renta Básica Universal es tomar en cuenta las distintas opciones de financiamiento que se requieren para su instrumentalización; los expertos en materia económica a menudo realizan proyecciones del costo que implicaría un modelo frente a distintos escenarios, estos pueden ser de manera inmediata o progresiva aplicando en un principio a personas en distintos rangos de edades, criterios territoriales, cuestiones de género o clase social e incluso por el monto de la transferencia; si se ajusta para cubrir más allá de la línea de pobreza, o si se trata de un monto equivalente a un salario mínimo, etc. Sin embargo, un primer peldaño que debe analizarse sobre la fuente de financiamiento para cubrir dichos costos es que ésta tendrá que provenir de un instrumento jurídico que en sociedades democráticas emana de un consenso entre los sujetos políticos. En el caso mexicano se debe estudiar la factibilidad de una decisión de este tipo, además de las implicaciones que a nivel internacional deberán considerarse para evitar un desequilibrio macroeconómico, por esto expondremos a continuación las opiniones que se han vertido acerca de las mejores opciones para el financiamiento de una RBU en específico para México, así como los criterios que en materia económica pudiesen fusionarse con los esquemas de financiamiento que mencionaremos.

Entre las opiniones de organismos internacionales podemos señalar la del Fondo Monetario Internacional, este organismo especializado del Sistema de las Naciones Unidas sostiene que para conservar la sustentabilidad fiscal de un instrumento como la RBU es necesario incrementar los ingresos, ya sea través de mayores tasas impositivas o por medio de una base gravable más amplia, de igual forma plantea eliminar rubros de gasto público ineficientes como subsidios asistencialistas<sup>266</sup>, adicionalmente “la organización sostiene que la pertinencia de

---

<sup>266</sup> Marín Vaquero, Edgar Antonio, “Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible: <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718.pdf>.

un programa de RBU depende estrictamente en las características del sistema de Seguridad Social y de las capacidades administrativas de cada país”<sup>267</sup>.

Por otro lado, la opinión del Banco Mundial no es del todo cercana a las políticas universalistas, para esta Institución “el desarrollo de políticas universales es deseable aunque manifiesta que existen desafíos técnicos, presupuestarios y políticos”, sin embargo aunque el Banco Mundial no considera a la RBU una opción viable, sí lo propone como una alternativa para expandir la asistencia social bajo el concepto de universalidad progresiva<sup>268</sup>; empero asevera que el alto costo que este tipo de políticas puede tener implicaciones fiscales significativas en economías emergentes como México.

Desde la posición de la OIT, se sostiene que existen distintas alternativas en cuanto a las opciones de financiamiento, esta organización propone recurrir a nuevas fuentes de financiación “a fin de incrementar el espacio fiscal para extender la protección social, tales como impuestos al comercio de grandes empresas de tecnología, imposición unitaria a las empresas multinacionales, impuestos sobre las transacciones financieras o los boletos de avión”<sup>269</sup>, esto último debido a que debido a la actual emergencia sanitaria las economías en desarrollo deberán invertir más recursos para hacer frente a los obstáculos económicos que se han gestado como consecuencia de las políticas de confinamiento social. Además, la OIT señala que los impactos que una RBU puede tener en la pobreza varían dependiendo del nivel del beneficio y la fuente de financiamiento<sup>270</sup>.

Por último cabe mencionar la postura de la Organización de las Naciones Unidas en cuanto a que ha dedicado gran parte de sus esfuerzos multilaterales a promover el combate a la pobreza, la desigualdad y a propiciar el desarrollo

---

<sup>267</sup> *Ídem.*

<sup>268</sup> *Ídem.*

<sup>269</sup> Cfr. Morales Ramírez, María Ascensión, “¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal?”, Op. Cit., p. 119.

<sup>270</sup> Cfr. Dinerstein, Nicolás, “El Ingreso Básico Universal Las propuestas y recientes estudios de los organismos internacionales. Reflexiones y estimación de su factibilidad a partir del contexto del Sistema de Seguridad Social y la estructura productiva y tributaria de la República Argentina”, *Márgenes. Revista de economía política*, Núm. 6, Buenos Aires, 2020, p. 9.

humano, con especial énfasis en los derechos humanos; esta organización reconoce que tratándose de la RBU los altos costos pueden ser un obstáculo para su realización y propone explorar incluso algunas de las variantes, tal como el ingreso básico por hogar o el ingreso básico parcial<sup>271</sup>. No obstante, su posición acerca del posible financiamiento para la consumación de un modelo de RBU brinda una solución para economías en desarrollo como la de México, al respecto el organismo propone fortalecer sus sistemas fiscales a fin de establecer una carga tributaria justa, que suponga un beneficio común y a la vez, genere recursos económicos suficientes.

La opinión de esta organización nos resulta de gran importancia puesto que señala que una estrategia factible es la de generar

*“una mayor carga impositiva para grandes fortunas y multinacionales, al considerar que si las primeras 1.000 corporaciones de todo el planeta pagaran una justa cantidad de impuestos, permitiría la distribución de una modesta renta básica universal en todo el mundo. Igualmente, evitar las subvenciones, exenciones y paraísos fiscales, eliminar la corrupción e ineficiencias internas”<sup>272</sup>.*

Y es por lo que un esquema de financiamiento basado en la recaudación efectiva a estos sujetos produciría no sólo los recursos necesarios para que en países en desarrollo como México logren implementar una RBU, sino que como consecuencia las demás economías ejecuten mecanismos similares. Esto último supone un gran esfuerzo de coordinación internacional, ya que como expresa la Doctora Morales Ramírez “si un país comienza a cobrar impuestos de este modo, el capital con alta capacidad de movilidad huirá a los países que no lo hagan”<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> Cfr. Marín Vaquero, Edgar Antonio, “Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México”, Op. Cit., p. 30.

<sup>272</sup> NACIONES UNIDAS, Los argumentos a favor de una renta básica universal, Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477601>. Consultado el 28 de septiembre de 2021. Citado de: Morales Ramírez, María Ascensión, “¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal?”, Op. Cit., p. 120.

<sup>273</sup> Morales Ramírez, María Ascensión, *¿La crisis de Covid-19... Op. Cit., p. 120.*



Esfuerzos similares se han gestado en relaciones internacionales, como el paquete BEPS de la OCDE/G-20 publicado en octubre de 2015 el cual contiene medidas para mejorar la coherencia de los estándares impositivos internacionales, esto es medidas para corregir las acciones que propicien la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios debido a la existencia de lagunas o mecanismos no deseados entre los distintos sistemas impositivos nacionales de los que pueden servirse las empresas multinacionales con el fin de hacer “desaparecer” beneficios a efectos fiscales, o bien de trasladar beneficios hacia ubicaciones donde existe escasa o nula actividad impositiva real<sup>274</sup>. La importancia de estas acciones es lograr una recaudación justa para las economías emergentes que permitan allegarse recursos de los grandes contribuyentes sin que estos trasladen sus capitales a regímenes fiscales preferentes y con ello poder costear mejores y más eficaces instrumentos de Protección Social como lo es la RBU. En síntesis, una recaudación efectiva es uno de los principales esquemas de financiamiento para políticas sociales y aunque no es el único como expondremos más adelante, puede que una recaudación justa incentivará a que los demás contribuyentes regularicen su situación fiscal para ser beneficiarios de igual forma de los programas sociales que pueden costearse a razón de mayores ingresos del Estado.

En relación con lo anterior, el primer esquema de financiamiento que mencionaremos y quizá el más importante es el denominado financiamiento solidario, el cual se refiere a la obtención de recursos a través de la recaudación de todos los sujetos y niveles de gobierno en una sociedad, principalmente a través de carga impositiva. Respaldan este tipo de financiamiento algunos sectores de la doctrina, Organismos Internacionales, así como propuestas legislativas de las cuales ya hemos tratado en el presente trabajo<sup>275</sup>. En palabras de Rogelio Huerta

---

<sup>274</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 10 Preguntas sobre BEPS, online, Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>, Consultado el 28 de septiembre de 2021.

<sup>275</sup> Tomemos como ejemplo la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín, del Grupo Parlamentario de Morena; Gaceta Parlamentaria, año XX, número 4864-IV, martes 12 de septiembre de 2017. En esta se prevé colaboración de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como una reducción drástica de la evasión fiscal, y una reforma fiscal de fondo.

Quintanilla “la tarea impositiva del Estado dirigida a gravar directamente las posesiones, la riqueza o el ingreso monetario de los ciudadanos más opulentos no afecta la eficiencia con que operan los mercados ni la de la economía”<sup>276</sup>, al contrario, desde nuestra posición creemos que si aquellos con mayores ingresos contribuyen de forma regular en sus obligaciones fiscales se incitará al resto de la población a hacerlo de la misma manera, sobre todo si son beneficiarios de una transferencia de carácter universal.

Continuando con las alternativas de financiamiento, una de las propuestas más comentadas en los círculos de discusión sobre la RBU en México es la reorganización del gasto público principalmente en los existentes programas sociales asistencialistas. Tal como lo apunta Sánchez Castañeda<sup>277</sup>, para costear los gastos del ya mencionado Instituto Mexicano de Protección Social este contaría con financiamiento público, proveniente de todos los programas sociales de previsión social, lo cual además de ahorrar recursos y redireccionarlos, solucionaría los problemas de dispersión, falta de transparencia y vigilancia de los ingresos que manejan distintos organismos públicos.

Del mismo modo, Gutiérrez Lara propone el ahorro por compactación de programas en una sola transferencia monetaria la cual sería destinada para un Ingreso Ciudadano Universal, en su investigación plantea reorientar los gastos de programas federales ya existentes, así como con la reducción del gasto administrativo y operativo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, incorpora también el ahorro derivado del gasto no programable y ahorro por la cancelación de proyectos gubernamentales que sean innecesarios, insuficientes o duplicados, en suma propone que se realice un estudio sobre los programas ya existentes que puedan ser suprimidos sin ello generar una contraindicación en sus

---

<sup>276</sup> Huerta Quintanilla, Rogelio, “El ingreso ciudadano en México: Impacto y viabilidad”, *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 40, núm. 159, México, 2009, p. 91.

<sup>277</sup> Sánchez Castañeda, Alfredo. *La seguridad y la protección social en México... Cit.*, p. 182.

beneficiarios, por el contrario, ya que estos recursos serán direccionados a una RBU esta tendrá que ser más beneficiosa para estas personas<sup>278</sup>.

Este autor además señala que para llevar a cabo este tipo de ahorro y reorganización del gasto público deben tomarse en cuenta ciertas condiciones que deberán cumplirse al trasladar los recursos de programas asistencialistas a una RBU, expone como sigue que se deben considerar los siguientes puntos:

1. *“No reducir apoyos sociales a quien ya los recibe sin nada a cambio.*
2. *Evaluar la pertinencia de los mecanismos presupuestales ya existentes.*
3. *Identificar ahorros y partidas de gasto que puedan reorientarse a los fines del ICU.*
4. *Definir la mejor vía para garantizar la contribución de los gobiernos de las entidades federativas.*
5. *Iniciar el financiamiento del ICU con la menor presión fiscal posible.*
6. *Definir la ruta y características para realizar una reforma hacendaria”<sup>279</sup>.*

Esto último nos parece de gran importancia dada la necesidad de mantener coherencia sobre un sistema articulado de Protección Social que no perjudique a los beneficiarios de los actuales programas de transferencias monetarias y que a su vez logre una cobertura universal expandiendo el subsistema de Seguridad Social principalmente para los sujetos que forman parte de la economía informal. Asimismo, Gutiérrez Lara menciona los aspectos más importantes que abarcamos anteriormente sobre el financiamiento, tanto en su vertiente impositiva como de redirección del gasto público. Este autor está de acuerdo en que un instrumento de

---

<sup>278</sup> Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México*, Op. Cit., p. 42.

<sup>279</sup> *Ídem.*

Renta Básica no es posible implementarse inmediatamente en México, sino que debe buscarse una asignación progresiva tomando en cuenta ya sean criterios de edad, territoriales o por transferencia diferenciada. Al respecto esta opinión es compartida tanto por la doctrina (tomemos como ejemplo el trabajo de John Scott<sup>280</sup>, Huerta Quintanilla<sup>281</sup>, Marín Vaquero<sup>282</sup> y Martínez Espinoza<sup>283</sup>), organismos como la ONU o la OIT, así como por grupos parlamentarios, como la propuesta de las multicitadas diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín.

Por último, podemos mencionar que la RBU en México puede ser optativa para aquellos cuyos ingresos rebasen la línea de pobreza y decidan rechazar la transferencia. Esto mismo, como señala Scott, puede congeniar con la idea de transitar progresivamente a la universalidad de la Renta Básica, este autor nos refiere que una estrategia para la “transición gradual es aplicar mecanismos de ‘focalización’ en el extremo opuesto de la distribución (reduciendo errores de exclusión, en este caso), acotando la participación de los estratos de mayores ingresos, con mecanismos de autoexclusión (idealmente) o de exclusión administrativa (que resulta más fácil aplicar en este extremo de la distribución...)”<sup>284</sup>. Idealmente este método sería óptimo cuando exista una universalidad en las transferencias asignadas por concepto de RBU; sin embargo, en los escenarios en donde se plantea la asignación de una RBU progresivamente por criterios de edad estos mecanismos para desincentivara a aquellas personas pertenecientes a los

---

<sup>280</sup> Scott John, *Las posibilidades de un sistema de renta básica en México*, Senado de la República, LXII Legislatura, Instituto Belisario Domínguez, México, 2017, pp. 110. La idea central de este autor es comenzar con un monto mínimo, y ampliar gradualmente el monto en función de la disponibilidad fiscal de los recursos, los criterios que toma en cuenta versan sobre el monto asignado lo cuales a tomarse en cuenta son, en cantidades iguales o superiores a la línea de bienestar Mínimo (rural o urbana) y los valores correspondientes a las brechas de pobreza.

<sup>281</sup> Huerta Quintanilla, Rogelio, “El ingreso ciudadano en México: Impacto y viabilidad”, Op. Cit., pp. 93-95.

<sup>282</sup> Marín Vaquero, Edgar Antonio, “Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México”, Op. Cit., pp. 31-40.

<sup>283</sup> Martínez Espinoza, Manuel Ignacio, “La Renta Básica Universal de Género. Una propuesta contundente contra la pobreza y la desigualdad en México”, *Desarrollo em Debate*, Vol. 9, Núm. 1, Rio de Janeiro, 2021, pp. 231-249. Este autor propone un Ingreso Básico para las mujeres mexicanas correspondiente al valor de la canasta básica alimentaria urbana, entre sus esquemas de financiamiento propone igualmente una redirección al gasto social, así como ingresos obtenibles a raíz de impuestos a bebidas alcohólicas y a juegos con apuestas

<sup>284</sup> Scott John, *Las posibilidades de un sistema de renta básica en México*, Op. Cit., pp. 67 y 52.

deciles más altos que propone Scott podrían ayudar a reducir costos fiscales y de operación.

Si bien puede resultar difícil que, en una economía mundial tan atacada como la presente, se pueda voltear a ver a costosos programas universalistas, estos mismos pueden brindar una solución para enfrentar la pobreza en la que muchas personas han caído los últimos años.

Por todo lo anteriormente expuesto dentro de este capítulo consideramos que el debate sobre el financiamiento de una Renta Básica Universal debe tomar un enfoque solidario y de justicia social, que rescate los principios de igualdad y universalidad de este instrumento, por supuesto bajo la rectoría de un Estado de bienestar. Consiguientemente nuestra propuesta para el financiamiento de una RBU en México consiste principalmente en el financiamiento impositivo a través de una exhaustiva recaudación y regularización para aquellos sujetos que no cumplen con sus obligaciones lo hagan de forma inmediata (esto es, prestar atención a las personas físicas y morales que incurran en delitos fiscales para que sean sancionados conforme a la legislación que corresponda, regularizar empresas que subcontraten ilegalmente, mantengan una doble contabilidad o incurran en prácticas que les permitan evadir impuestos). Del mismo modo invertir en sectores como el agropecuario para elevar la producción y productividad agrícola y que las ganancias sean destinadas a una RBU que beneficie en primera instancia al propio sector agrícola.

El financiamiento impositivo tendrá que ser también solidario, es decir que deberá involucrar a todos los niveles de gobierno, revisar los impuestos que tanto local como federalmente puedan elevar su carga impositiva tomando en cuenta la capacidad contributiva de quienes están destinados, se pueden mencionar impuestos que funcionan hoy en día con propósitos que desincentivan una actividad, buscan resarcir el daño que causa dicha actividad a la sociedad y que a su vez pueden aportar a la asignación universal de ingresos para las personas, tales como los impuestos ecológicos o los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) a las bebidas alcohólicas, tabacos, golosinas, etc.

En el caso de los impuestos ecológicos o impuestos verdes a pesar de que sus fines no son la recaudación sino gestionar los gastos que deben realizarse para remediar o aminorar efectos negativos que se originan en un proceso productivo que contamina o tiene un impacto ecológico; debido a que el actor no realiza la internalización del ente contaminante que traslada al Estado y que le genera un beneficio económico susceptible de ser gravado, y debido a que la naturaleza de estos impuestos es la de gravar más a quienes contaminen más, la posibilidad de incrementar la tasa impositiva para aquellas empresas (minerías internacionales, industrias refresqueras, quienes extraen recursos naturales de forma irregular, etc.) cuyo factor contaminante es excesivamente elevado y destinar dichos recursos al financiamiento de la RBU es una alternativa posible, cuya discusión entre los distintos grupos parlamentarios deberá tener lugar para que dicho impuesto pese a su carácter local esté coordinado y vigilado por la federación. Lo mismo ocurre con los IEPS sobre todo aquellos que graven productos alimenticios nocivos para la salud ya que además de desincentivar el consumo de ciertos productos puede aportar para la financiación de una RBU; el propósito en cuanto a utilizar los recursos de un impuesto de esta naturaleza se centra en que a pesar de que estos impuestos extrafiscales no reducen *per se* el consumo de los productos gravados, el destinar estos recursos a una asignación universal tendrá que estar acompañado de un plan para lograr la autosuficiencia alimentaria que remplace el consumo de este tipo de productos por alimentos menos dañinos.

No obstante, el mayor peso deberá recaer en aquellos gravámenes que como señala la OIT a fin de incrementar el espacio fiscal para extender la protección social se debe recurrir a nuevas fuentes de financiación; el Estado mexicano podría comenzar con la implementación de impuestos que graven las grandes fortunas y que en concordancia con las metas de la RBU para disminuir la desigualdad y la pobreza deberán estar enfocados principalmente a aquellos con mayor capacidad contributiva. Estos nuevos gravámenes como señala Thomas Piketty<sup>285</sup> pueden orientarse a la riqueza que se trasfiere a través de generaciones entre parientes

---

<sup>285</sup> Piketty, Thomas, *El capital en el Siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014, p. 490.

como lo es la herencia o las donaciones ya que en México éstas se encuentran exentas de impuestos, lo cual da paso a la permanencia de familias y sectores privilegiados y por lo tanto es un factor que incrementa la desigualdad. Con el tiempo estas ideas de Piketty podrían extenderse hacia impuestos internacionales sobre el capital, donde las tasas puedan establecerse en relación con el valor neto de los activos de cada persona, un impuesto anual progresivo de la riqueza “global” donde las mayores fortunas se graven con mayor rigor, y todo tipo de activos se deban incluir: bienes raíces, activos financieros, etc.<sup>286</sup> Lo anterior de nueva cuenta tendrá que ser discutido por la comunidad internacional llegando a acuerdos multilaterales que eviten la doble tributación o el desplazamiento de capitales a regímenes fiscales preferentes.

Del mismo modo el gobierno Federal podrá inyectar fondos al sector agropecuario para elevar la producción y productividad agrícola, lo anterior ya sea mediante estímulos fiscales o destinar parte del gasto público a programas para la mejora de infraestructura campesina. La inversión al campo no sólo sería necesaria para apoyar el financiamiento de la RBU sino que a su vez aseguraría la autosuficiencia alimentaria y apoyaría también incentivar a los trabajadores del campo a permanecer en las actividades rurales, disminuyendo la migración a las ciudades. Lo anterior tiene lugar ya que en caso de establecerse una RBU de forma progresiva tomando en cuenta criterios de territorio y actividad, las comunidades agrícolas serían las primeras beneficiarias de esta prestación, lo cual generará un círculo de productividad pues mientras se destinan recursos para el desarrollo agrícola, este sector elevará su producción y con ello se podrá financiar la RBU de la que ellos son los propios beneficiarios. Una mayor rentabilidad del campo es una inversión considerable cuyos beneficios no sólo se limitan al financiamiento de instrumentos sociales, dignificar la vida en el campo (mejorar los servicios de salud, vivienda y educación principalmente) ayudaría con el combate a la pobreza y frenar con el trabajo infantil, con ello se daría cumplimiento a más acuerdos respecto a los

---

<sup>286</sup> *Ibidem*. p. 501.

Pisos de Protección Social contenidos en la Recomendación 202 de la OIT y en demás recomendaciones pronunciadas por este Organismo.

Una política social como la anterior es una opción que parece óptima en los tiempos actuales para financiar una RBU en México, del mismo modo podrán articularse demás formas de financiamiento como las enunciadas en este apartado, no sólo porque jurídicamente encuentran mayor sustento pues la creación de instrumentos internacionales y nacionales para la consecución de las metas de recaudación resultan posibles en el momento actual, sino que las decisiones políticas para lograr la creación de estos instrumentos, aunque difíciles pueden llegar a consolidarse.



## CONCLUSIONES

1. Distinguímos dos sistemas; por un lado el sistema de Seguridad Social que abarca los modelos de Seguros Sociales, Asistencia y Previsión Social. El concepto de Seguridad Social es una noción polisémica, que encierra distintos significados dependiendo el enfoque con el que se trate, sin embargo conserva su carácter proteccionista puesto que tiene por finalidad garantizar la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo; por otro lado, un suprasistema de Protección Social que abarca tanto el sistema de Seguridad Social como el resto de programas, políticas y medidas necesarias para generar el bienestar suficiente a fin de que la población en su conjunto obtenga niveles mínimos de calidad de vida. El sistema de Protección Social puede entenderse como un género del que se desprenden el resto de los instrumentos de protección, asimismo su objetivo final como plantea Beveridge es funcionar como un sistema auxiliar en la medida en que se logren las metas de trabajo y generación colectiva de riqueza, es decir, en tanto se cumpla con sus fines para el establecimiento de un sistema universal que garantice el acceso a los derechos sociales. Ambos sistemas buscan la satisfacción universal del bienestar de los individuos, se destaca que en su mayoría se asocia a la Seguridad Social con modelos contributivos y a la Protección Social con políticas asistencialistas, sin embargo, nuestra posición se basa en la conjunción de sistemas y la intercomunicación de modelos en un sistema que agrupe toda la política social.
2. En México los instrumentos de protección han sido dirigidos principalmente a los sectores laboralmente ocupados especialmente mediante modelos contributivos, con la institucionalización para distintos grupos de trabajadores, en conjunto de política asistencialista o focalizada que funcionan en un principio a través de transferencias monetarias condicionadas las cuales se han desarrollado a través de una amplia gama

de prestaciones que se han denominado a lo largo de la historia como Desarrollo Social. Hoy en día el sistema de Protección Social en México se encuentra fragmentado, institucional y financieramente y disperso entre los principales institutos de Seguridad Social dependiendo de los tipos de trabajadores, así como mediante la política Social la cual también se encuentra dispersa en programas focalizados y pseudo universales, en los sectores de que comprenden las ramas de Salud, Educación, Vivienda y Desarrollo Social los cuales a pesar de que tienen fundamento en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes que de ella emanan, no se hallan articulados ni intercomunicados ya sea por un instrumento jurídico o por alguna institución.

3. Se distinguen distintas expresiones relacionadas con la Protección Social para los fines de este trabajo, la expresión de Protección Social Universal se distingue del sistema mismo al incluir los instrumentos, proyectos y políticas que tanto gobiernos como organismos internacionales han puesto en marcha para poner a disposición de toda la población los recursos de los que se hace valer la Protección Social; los Pisos de Protección Social que son aquellas estrategias y garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguran la protección dirigida a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a través de garantizar niveles mínimos de servicios y asignaciones por parte del Estado. Por otro lado tenemos al universalismo que refiere a la asignación de recursos del estado a la totalidad de sus pobladores a través de la prestación de servicios y la transferencia de ingresos que cubran las necesidades básicas; se trata de una concepción que planea lograr un avance hacia la uniformidad de prestaciones esenciales para todas las personas y la forma de elevar el alcance de los derechos y políticas sociales, y por último el Derecho al mínimo vital el cual se entiende como un derecho social de carácter económico que pretende asegurar un mínimo de subsistencia digna así como la libre disposición de recursos económicos para hacer frente a las necesidades más perentorias de todo miembro en una sociedad. A pesar de su similitud las expresiones que

referimos aquí sobre Protección Social se tratan de estrategias de carácter político que utilizan distintos estados y la comunidad internacional para la consecución de los fines del sistema de Protección Social que es por sí mismo un sistema con alcance Universal, pero que ha extendido en sus denominaciones (Universalismo, Pisos de Protección Social, entre otras) debido a la exigencia de lograr en cuanto antes una asignación universal de recursos para asegurar una calidad mínima de vida. Por otro lado, el Derecho a un mínimo vital se trata de un derecho fundamental y que tiene su justificación en el orden jurídico y no a través de gestión social sino más bien es un derecho inherente a las personas por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sus fines aunque similares dependerán de la ejecución y el reconocimiento que de cada Estado de este derecho.

4. La Renta Básica Universal es un ingreso entregado a cada miembro de una sociedad determinada sin condiciones y que pretende satisfacer mediante una cantidad en metálico una seguridad en el ingreso para aquellas personas que carecen del mismo. Tiene sustento en instrumentos jurídicos de política social bajo los principios de igualdad y universalidad.
5. La Renta Básica Universal es un instrumento de Protección Social que se distingue de un modelo puesto que no se trata de un arquetipo que permita su adecuación, es un instrumento único que en caso de ser modificado cambiaría totalmente su esencia. Del mismo modo no se trata de un sistema de protección puesto a que no cuenta con otros modelos o instrumentos que provean de un mayor alcance de protección, se limita únicamente al ingreso incondicional en efectivo. Funcionará como el mecanismo por medio del cual se espera se haga efectivo, entre otros, el derecho a un mínimo vital, integrándose al resto de instrumentos y modelos de Protección Social para lograr conducir los objetivos del propio sistema
6. En México existen muchos aspectos que justifican la implementación de una RBU, en principio los acuerdos que se han realizado en lo que respecta a la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo en lo que

respecta a Pisos de Protección Social, específicamente en el apartado correspondiente a la seguridad en el ingreso. También convergen problemáticas de carácter económico, y social, en principio la amplia gama de desigualdad en el ingreso, la alta cantidad de mexicanos que se obtienen ingresos insuficientes o que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema y que además no cuentan con los servicios básicos o medios suficientes de subsistencia. También influye la calidad en que las personas que se encuentra laborando, ya sea en la informalidad o ante las nuevas formas de empleo, mismas que en su mayoría no les permiten acceder a los esquemas básicos de Seguridad o Protección Social y que se hayan al margen de otros derechos de carácter laboral. Por último, la justificación jurídica respecto al reconocimiento jurisprudencial e internacional del derecho al mínimo vital que se encuentra presente en el sistema jurídico mexicano.

7. Las posibilidades de implementación de una RBU en México han sido estudiadas e incluso discutidas por diversos grupos parlamentarios sin embargo, hasta el momento no existe una asignación que recoja todos los requisitos de una RBU, salvo una transferencia condicionada destinada a adultos mayores, que es de carácter universal pero sólo se entrega a este sector de la población. Este programa se considera un avance importante para una RBU de implementación progresiva que tome en cuenta criterios de edad.
8. La posibilidad de implementar una RBU en México podría lograrse por medio de una reforma institucional adecuada en donde se designe un instituto que se encargue de la gestión y vigilancia de los programas de política social universal y sectorial, y que a su vez se encargue de la protección en salud de población no derechohabiente, es decir de aquellas personas que no cuenten con un esquema de Seguridad Social. Este instituto deberá de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, representación de diversos sectores sociales, cuya naturaleza jurídica tendrá que ser un organismo

público, descentralizado, directamente relacionado con la Administración Pública Federal, su propósito será ser un ente rector de la política social y la promoción de los derechos básicos.

9. Las principales fuentes de financiamiento para una RBU en México son de carácter impositivo, la idea central de este trabajo es gravar los sujetos con mayor capacidad contributiva, especialmente tomando en cuenta a sujetos de carácter internacional que realizan actividades económicas en México y cuya efectiva recaudación tendrá que cimentarse en acuerdos multilaterales que eviten el desplazamiento de capitales hacia regímenes fiscales preferentes; del mismo modo fortalecer la recaudación nacional mediante la estricta vigilancia y cobro a quienes incurrir en irregularidades. Asimismo se pueden aplicar nuevas fuentes de financiación que incluyan el gravamen a actividades que realicen las clases más acomodadas a fin de destinar dichos recursos a una RBU, estas actividades van desde beneficios económicos por causa de extracción ilegal de recursos o contaminación por la realización de sus actividades económicas, como el consumo de productos nocivos para la salud, así como las herencias o donaciones que están exentas de impuestos y perpetúan la posición social de las familias más privilegiadas. Del mismo modo pueden concurrir otros esquemas de financiación como el redireccionamiento de programas sociales o ahorro en el gasto público, siempre que estos no afecten o soslayen los derechos adquiridos o los propósitos de la RBU.
10. Por su naturaleza la RBU podrá reducir los niveles de pobreza en los sectores más necesitados de la población mexicana, a su vez en las zonas urbanas y semirurales aportaría un gran avance para incentivar a los sectores informales a regularizar sus actividades, a otorgar opciones de empleo para aquellos que no lo tienen o se encuentran en situaciones de trabajo atípicas. Los requisitos para la implementación de una RBU en México tales como su financiamiento e institucionalidad abrirían también puertas para la regulación de empresas y sujetos sociales tales como obreros

y campesinos. Del mismo modo se vería reducida la desigualdad de ingresos al otorgar un ingreso que impulse la capacidad económica de las personas

11. La RBU sería un paso importante para la universalización de la Política Social en México, si se toman las medidas adecuadas se podrían diseñar más y mejores programas que no se limiten a la focalización y aboguen por la constitución de un sistema de Protección Social Universal que logre abarcar tantos aspectos de la vida como sean necesarios para otorgar niveles dignos de subsistencia y erradicar la desigualdad de condiciones de existencia entre clases. La RBU es una condición necesaria pero no suficiente, debe estar acompañada de un universalismo en las prestaciones sociales para que la satisfacción de los fines del sistema pueda verse reflejada en la vida de los miembros de una sociedad y que los mismos tengan pleno disfrute de sus derechos sociales en un Estado de bienestar.

## Bibliografía:

1. ÁLVAREZ GARCÍA, María del Carmen, *La Seguridad Social en México*, Serie Monografías 4, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Secretaría General, México, 1993.
2. ARCARONS BULLICH, Jordi; RAVENTÓS, Daniel; TORRENS, Lluís, *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*, Ediciones Del Serbal, Barcelona, 2018.
3. ARCE CANO, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Porrúa, México, 1992.
4. AZUARA, Oliver; BOSCH, Mariano; GARCIA-HUITRÓN, Manuel; KAPLAN, David; SILVA Porto, María Teresa, *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, Banco interamericano de Desarrollo, División de Mercados Laborales, México, 2019.
5. BACHELET, Michelle, *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra, OIT, 2011.
6. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Lecciones de seguridad social*, México, 1994.
7. BEVERIDGE, William. *El Seguro Social en Inglaterra*, traducción del texto oficial en inglés por Vicente Peris, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), México, 2008.
8. BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, México, Oxford, 2010.
9. CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
10. CECCHINI, S., FILGUEIRA, F., MARTÍNEZ R., ROSSEL, C. (editores), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2015.
11. CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo, *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la

- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2011.
12. COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando, *Gestión Social: Cómo lograr impacto y eficiencia en las políticas sociales*, Siglo Veintiuno Editores/CEPAL, México, 2005.
  13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Ocampo, José Antonio (coord.), Series Economía de América Latina, 2ª ed., Alfaomega, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
  14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.
  15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
  16. Comisión Nacional de Arbitraje Médico - Organización Panamericana de Salud, *Apuntes de Historia. Hospitales prehispánicos*. Órgano de difusión del Centro Colaborador en Materia de Calidad y Seguridad del Paciente, México, 2017.
  17. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico-metodológica*, 1ª ed., CONEVAL, México, 2015.
  18. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*, CONEVAL, México, 2012.
  19. CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos, *Derecho de la protección social*, Legis, Colombia, 2009.
  20. DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1998, t. II.
  21. ENGELS Federico, *Del socialismo utópico al socialismo científico*, Quinto sol, México, 1972.



22. ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Ed. Aranzadi, España, 2012.
23. FARGE COLLAZOS, Carlos, "El Estado de bienestar", *Enfoques*, vol. XIX, núm. 1-2, Universidad Adventista del Plata Libertador San Martín, Argentina, 2007.
24. FERNÁNDEZ, Arturo; ROZAS, Margarita, *Políticas Sociales y Trabajo Social*, Colección Desarrollo Social, ed. Hvmánitas, Buenos Aires, 1988.
25. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derechos de los usuarios de los seguros privados*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, Recuperado de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11032>.
26. FILGUEIRA Fernando, *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*, CEPAL - Serie Políticas Sociales No. 188, Uruguay, 2013, Disponible en: <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/2013-12-seminario-politicaspUBLICAS-igualdad/docs/Seminario-Fernando-Filgueira-2013.pdf>
27. FRANCIS, Netter. *La seguridad social y sus principios*; tr. de Julio Arteaga. IMSS. Depto. de Publicaciones. México. 1982.
28. GARCÍA CRUZ, Miguel, *Evolución mexicana del ideario de la seguridad social*, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1962.
29. GÓMEZ RODRÍGUEZ, Juan Manuel, "Los efectos de la economía informal para la extensión de la seguridad social en México. Retos y perspectivas", en: *Condiciones de trabajo y seguridad social*, Mendizábal Bermúdez, Gabriela; Sánchez Castañeda, Alfredo; Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, Núm. 642, 1ª ed., México, 2012.
30. GRISOLIA, Julio Armando, *Manual de derecho laboral*, 2a. ed., Argentina, Lexis Nexis, 2005.
31. GRYNSPAN, Rebecca, "Universalismo básico y Estado: principios y desafíos", en: *Universalismo básico. Una nueva política social para América*

- Latina; Molina, Carlos Gerardo (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, ed. Planeta, México, 2006.
32. GUTIÉRREZ LARA, Abelardo Aníbal, *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ICU) en México*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Estudios y Perspectivas, No. 174, Publicaciones de la CEPAL, México, 2018.
  33. HARNECKER, Marta, *Los conceptos elementales del materialismo histórico*, Siglo Veintiuno Editores, 52a edición, México, 1985.
  34. IBARRA-OLIVO, Eduardo; ACUÑA, José; ESPEJO, Andrés, *Estimación de la informalidad en México a nivel subnacional*, Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2021.
  35. ILO, Department of Social Security, *Social security for all - Investing in global social and economic development. A consultation. Issues in Social Protection; Discussion Paper 16*, Ginebra, 2006.
  36. Instituto Mexicano del Seguro Social, *El seguro de México*, ed. Algarabía - IMSS, México, 2017, p. 146.
  37. LAUTIER, Bruno, *Las condiciones políticas de la universalización de la protección social en América Latina*, Instituto de Estudios de Desarrollo Económico y Social, Universidad de París I, 2005. Disponible en: [http://www.cid.unal.edu.co/files/news/050923\\_ponencia\\_bruno\\_lautier.pdf](http://www.cid.unal.edu.co/files/news/050923_ponencia_bruno_lautier.pdf)
  38. MARQUET GUERRERO, Porfirio, "Fuentes y Antecedentes del Derecho Mexicano del Trabajo", en: *Derechos humanos en el trabajo y la seguridad social*. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo, Kurczyn Villalobos, Patricia (Coordinadora), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014.
  39. MARTI BUFILL, Carlos, *La seguridad social y la salud pública*, Serie de Estudios de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid. 1974.
  40. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

41. NORTON, Andy; CONWAY, Tim; FOSTER, Mick. *Working Paper 143 Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development*. London. Overseas Development Institute. 2001.
42. NUGET, Ricardo, "La Seguridad Social: Su Historia y sus Fuentes"; en: *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Buen Lozano, Néstor de; Morgado Valenzuela, Emilio. Coordinadores. México. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional Autónoma De México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1997, p. 611.
43. Oficina Internacional del Trabajo, *Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de las Naciones Unidas*, Ed. OIT, Ginebra, 2011.
44. OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, 2000, p. 10
45. OIT, *Universal Basic Income proposals in light of ilo standards: Key issues and global costing*, Documento de Trabajo N° 62, Ginebra, 2018.
46. OIT, Organización Internacional del Trabajo. *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2014.
47. PELAYO MÖLLER, Carlos María, *El "mínimo vital" como estándar para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Ed. CIADH, México, 2012.
48. PEÑATE RIVERO, Orlando, *Orden Económico y Seguridad Social. El futuro de la seguridad social en América Latina*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, 2008.
49. PÉREZ LEÑERO, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar, 1956.
50. PIKETTY, Thomas, *El capital en el Siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014.
51. PODETTI, Humberto. "Los riesgos sociales"; en: *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Buen Lozano, Néstor de; Morgado

- Valenzuela, Emilio. Coordinadores. México. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional Autónoma De México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1997..
52. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano y Covid-19 en México: Desafíos para una Recuperación Sostenible*, PNUD, México, 2020.
53. RAVENTÓS Daniel; RAVENTÓS Sergi, “La confusión va en aumento: ¿rentas mínimas, rentas garantizadas, renta básica?”, Sin Permiso, abril de 2014. Disponible en: <https://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/serdan.pdf>
54. RAVENTÓS, Daniel, “Renta Básica o Ingreso Ciudadano Universal Conceptos, Justificaciones y Críticas”, en: *Primer Seminario Internacional, Derecho a la existencia y libertad para todos: Ingreso Ciudadano Universal (ICU), derechos humanos emergentes y nuevas políticas sociales. Memoria*, Pablo Yanes (coord.), Gobierno del Distrito federal, Secretaría de Desarrollo Social, Universidad Autónoma de la Ciudad De México, México, 2007, p. 48.
55. ROSSEL, Cecilia; SALVADOR, Soledad; MONTEIRO, Lucía, *Protección Social y Género en Uruguay: Avances y Desafíos*. En Serie: El Futuro en Foco, Cuaderno Sobre Desarrollo Humano No. 08, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Uruguay, 2014.
56. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 8a edición, México, Editorial Porrúa, 2004.
57. SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo; MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *El Derecho a la Seguridad Social y a la Protección Social*, Porrúa – UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
58. SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo *La seguridad y la protección social en México: Su necesaria reorganización*. México. Porrúa. 2014.
59. SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Olga María del Carmen, “El derecho constitucional a la protección de la salud. Su regulación constitucional y algunos precedentes relevantes del Poder Judicial de la Federación en México”, en: *Memoria y Prospectiva de las Secretarías de Estado. Secretaría*

- de salud: La salud en la Constitución mexicana*, Gutiérrez Domínguez, Fernando (coordinador), Secretaría de Cultura, INEHRM, Secretaría de Salud, México, 2017.
60. SCOTT, John, *Las posibilidades de un sistema de renta básica en México*, Instituto Belisario Domínguez, Coordinación Ejecutiva de Investigación, México, 2017. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3564>
61. TORADA MÁÑEZ, Rebeca; LEXARTZA ARTZA, Larraitz, *Combatiendo la Desigualdad desde lo básico. Piso de protección social e igualdad de género*, Oficina Internacional del Trabajo, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, OIT, PNUD-ONU MUJERES, San José Costa Rica, 2012.
62. VALENCIA, Enrique; RODRÍGUEZ FOUST, David; TETREAUULT WEBER, Darcy; *Sistema de Protección Social en México a inicios del siglo XXI*, documento proyecto Asistencia social: reducción de la pobreza y redistribución del ingreso a través del programa de transferencias condicionadas, CEPAL-ASDI, México, 2011.
63. VAN DER VEEN, Robert; LOEK, Groot; LO VUOLO, Rubén. *El Ingreso Ciudadano en la Agenda de Políticas Públicas de la Argentina*, en: *La renta básica: Más allá de la sociedad salarial*, Jorge Giraldo Ramírez (ed.) Escuela Nacional Sindical, Medellín, 2003.
64. VAN PARIJS, Philippe, *Libertad real para todos (qué puede justificar el capitalismo si hay algo que pueda hacerlo)*, Paidós, Barcelona, 1996.
65. VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Presunciones y Ficciones en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 397, 1ª ed., México, 2007.
66. YANES, Pablo, "México: The First Steps toward Basic Income", en: *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives*

*on the Viability of Income Guarantees*, Caputo, Richard (editor)., Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

## Hemerografía

1. ARAIZA VELÁSQUEZ, Jaime, "Asistencia social", en: *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, ISSSTE-IMSS-UNAM, México, 1994.
2. ARROM, Silvia, "Reflexiones sobre la historia de la asistencia social: una visión crítica del relato nacionalista". Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura, No. 28, México, 2016.
3. BARRIENTOS, Armando, "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?", Revista Nueva Sociedad, No 239, Buenos Aires, mayo-junio de 2012.
4. BECCARIA, Luis; MAURIZIO, Roxana. "Hacia la protección social universal en América Latina: Una contribución al debate actual", *Problemas del Desarrollo*, México, Vol. 45, No. 177, p. 37-58, 2014. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362014000200003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362014000200003&lng=es&nrm=iso).
5. BELTRÁN, Viviana (et. al), "Historia y proyección del concepto de renta básica universal". *Equidad y Desarrollo*. No. 33, Art. 11. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss33.11>
6. CASAS PATIÑO, Donovan; RODRÍGUEZ TORRES, Alejandra, "La caída de la seguridad social en México: caso IMSS". *Archivos de investigación materno infantil*, Volumen 7, No. 2, México, 2014.
7. CECCHINI, Simone, "Un Ingreso Básico de Emergencia para América Latina", *Análisis Carolina*, Núm. 49, España, 2020. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/560784>.
8. CORRALES ACOSTA, Francis M., SEPÚLVEDA ARANGO, Isabel, "Renta Básica Universal y Economía del Cuidado: Un aporte para pensar la

- Democracia en tiempos de Covid-19”, *Asuntos del Sur*, Series Debate: La Democracia Importa, No. 14, Buenos Aires, 2020.
9. DE LA CALLE PARDO, Javier, “Historia del Nacional Monte de Piedad”, Facultad de Contaduría y Administración, Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, *Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización*, No. 26, México, 2019.
  10. DÍAZ LIMÓN, José, “La Seguridad Social en México un enfoque Histórico (Primera parte)”. *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, No. 2, México, 2000, pp.39-59. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/art/art2.pdf>
  11. DÍAZ-CHÁZARO, Horacio; LOYO-VARELA, Mauro, “Hospitales en México”. *Cirugía y Cirujanos*, Vol. 77, No. 6, México, 2009, pp.497-504. Recuperado de: <https://www.medigraphic.com/pdfs/circir/cc-2009/cc096o.pdf>
  12. DINERSTEIN, Nicolás, “El Ingreso Básico Universal Las propuestas y recientes estudios de los organismos internacionales. Reflexiones y estimación de su factibilidad a partir del contexto del Sistema de Seguridad Social y la estructura productiva y tributaria de la República Argentina”, *Márgenes. Revista de economía política*, Núm. 6, Buenos Aires, 2020.
  13. ETALA, Juan José, “Derecho de la Seguridad Social”; en: Lecciones y ensayos, *Revista en el acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual*, Número 33, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/lecciones-ensayos/article/view/12793/11461>
  14. ETCHICHURY, Horacio Javier, “Universalidad y derechos sociales: para una revisión constitucional de las políticas sociales en Argentina”. *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 21, No. 1, Argentina, 2019, pp. 327-354. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.uosario.edu.co/sociojuridicos/a.6501>
  15. FLETES CORONA, Ricardo, “Asistencia social: alcances y limitaciones”. *Revista de Estudios Jaliscienses*, No.55, 2004.

16. FRANCO, Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 58, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1996, pp. 9-22.
17. GÓMEZ DANTES, Octavio; FRENK, Julio, "Crónica de un siglo de salud pública en México: de la salubridad pública a la protección social en salud". *Salud pública de México*, Vol.61, No. 2, México, 2019, pp.202-211. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342019000200202&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342019000200202&lng=es&nrm=iso)
18. GUERRERO PUPO, Julio C.; CAÑEDO ANDALIA, Rubén; SALMAN LENGARIN, Enrique M.; CRUZ CRUZ, Yamila; PÉREZ QUINTERO, Gustavo Felipe; RODRÍGUEZ LORA, Haydeé, "Calidad de vida y trabajo: algunas consideraciones útiles para el profesional de la información". *ACIMED*, Vol. 14, No. 2, 2006 Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1024-94352006000200005&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352006000200005&lng=es&tlng=es)
19. HUERTA QUINTANILLA, Rogelio, "El ingreso ciudadano en México: Impacto y viabilidad", *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 40, núm. 159, México, 2009.
20. IGLESIAS FERNÁNDEZ, José, "¿Hay alternativas al capitalismo? La renta básica de los iguales", *Revista Apuntes del CENES*, Vol. 27, No. 43, enero-junio, 2007, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Boyacá, Colombia.
21. Informe del secretario general de la ONU, "El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización", *Comisión de Desarrollo Social*, 39o. periodo de sesiones del 13 al 23 de febrero de 2001.
22. KATZ, Claudio, "Tres concepciones del ingreso básico", *Globalización: Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, septiembre de 2005, Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2005/fg559.htm>



23. LEAL FERNÁNDEZ, Gustavo, "El Programa Nacional de Salud 2001-2006. Imponiendo una Agenda", *El Cotidiano*, Vol. 19, No. 114, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 2002, pp. 100-111.
24. LO VUOLO, Rubén M.; RAVENTÓS, Daniel; YANES, Pablo, "El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales", *Mundo Siglo XXI*, Núm. 23, México, 2010, p.39.
25. LÓPEZ ANTUÑANO, Francisco Javier, "Evolución de los servicios de salud de la Secretaría de Salud", *Salud Pública de México*, Vol. 35, No. 5, México, 1993, p. 438. Recuperado de: <https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5682>.
26. LÓPEZ ARELLANO, Oliva; BLANCO GIL, José. "La polarización de la política de salud en México". *Cuadernos de Saúde Pública*, Vol.17, No.1, Río de Janeiro, 2001, pp.43-54. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2001000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2001000100004&lng=en&nrm=iso).
27. MACHINEA, José Luis; CRUCES, Guillermo, "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos", *serie Informes y estudios especiales*, No. 17, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2006.
28. MARÍN VAQUERO, Edgar Antonio, "Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México", *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Disponible: <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718.pdf>.
29. MARQUET GUERRERO, Porfirio, "Protección, Previsión y Seguridad Social en la Constitución Mexicana", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 3, julio-diciembre de 2006.
30. MARTÍNEZ ESPINOZA, Manuel Ignacio, "La Renta Básica Universal de Género. Una propuesta contundente contra la pobreza y la desigualdad en México", *Desenvolvimento em Debate*, Vol. 9, Núm. 1, Rio de Janeiro, 2021, pp. 231-249.

31. MARTÍNEZ SORIA, Jesuswaldo; CABESTANY RUIZ, Gabriela, “La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo”, *Economía Informa*, Núm. 397, México, 2016.
32. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, “¿La crisis de Covid-19 conduce hacia el establecimiento de la renta básica universal?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, número 1, enero-marzo de 2021, p. 106. Disponible en: [http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde\\_adapt/article/view/947](http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/947).
33. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, “Estrategias para Atender el Empleo Juvenil en la Economía Informal”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 23, México, 2016, recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-46702016000200089](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702016000200089).
34. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, “Los Procesos de Reformas y Modificaciones a los Sistemas de Capitalización Individual en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. No. 21, México, 2015.
35. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, “Nuevos Modelos de Seguridad Social ante las Nuevas Formas de Empleo y Cambio Tecnológico”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 29, México, 2019.
36. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, “Protección social: ¿Concepto dinámico?”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, No. 2, México, 2006.
37. OCHMAN, Marta, “Políticas Sociales Focalizadas y Cohesión Social: Los Dilemas de la Igualdad Material y la Simbólica”, *Claves del Pensamiento*, Vol. X, No. 19, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2016.
38. ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo; RAMÍREZ SÁNCHEZ, Miguel Ángel, “La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. Balance y perspectivas”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. 25, No. 73, México, 2018.

39. Palabras del profesor Edgar Robledo Santiago, Director General del ISSSTE, en el Acto Conmemorativo del Día del Médico y de la III Reunión Nacional de Salud Pública, el 23 de octubre de 1974 en el Centro Médico Nacional, *Salud Pública de México*, Vol. 16, No. 5, México, 1974, Recuperado de: <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/1476>.
40. PEÑA-MIGUEL, Noemí; DE LA PEÑA Esteban, Iñaki, “Hacia una prestación social básica en un Estado del bienestar”, Lan Harremanak: *Revista de relaciones laborales*, Vol.31, No.2, España, 2014.
41. PIÑA ROMERO, Erika; HERNÁNDEZ TORRES, Israel, “Política social en México. Una revisión a 100 años de la Revolución Mexicana”, *Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 26, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo México, 2010.
42. PISARELLO, Gerardo, “Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IJ-UNAM, No. 92, México, 1998.
43. REY PÉREZ, José Luis, “Renta básica universal”, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 19, Madrid, 2020, pp. 237- 257.
44. RODRÍGUEZ DE ROMO, Ana C.; RODRÍGUEZ PÉREZ, Marta E., “Historia de la salud pública en México: siglos XIX y XX”. *História, Ciências, Saúde, Manguinhos*, Vol. 5 No. 2, Río de Janeiro, 1998, pp. 293-310. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0104-59701998000200002>.
45. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. “La Des laboralización del Derecho de la Seguridad Social y su Autonomía con respecto del Derecho Laboral”. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, núm. 7, julio-diciembre. México, 2008.
46. TAMEZ GONZÁLEZ, Silvia; EIBENSCHUTZ, Catalina, “El Seguro Popular de Salud en México: Pieza Clave de la Inequidad en Salud”, *Revista Salud Pública*, Vol. 10, No. 1, México, 2008.
47. TENA CAMPORESI, Alberto, “La complejidad de una idea simple, la investigación sobre el ingreso básico universal en la actualidad”, *Revista*

- Política y Gobierno*, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. 27, No. 1; México, 2020.
48. TENA SUCK, Rafael, “Del derecho del trabajo a la seguridad social”; en: Lecciones y ensayos, *Revista en el acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual*, Número 13, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 866-867. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10916>.
49. URIBE GÓMEZ, Mónica; ABRANTES PEGO, Raquel, “Las reformas a la protección social en salud en México: ¿Rupturas o Continuidades?”, *Perfiles latinoamericanos*, Vol.21, No.42, México, 2013, pp.135-162. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532013000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532013000200006&lng=es&nrm=iso).
50. VALENCIA LOMELÍ, Eduardo; FOUST RODRÍGUEZ, David, “¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México?” en: *Perspectivas del universalismo en México*, Valencia Lomelí, Enrique (coord.), Fundación Konrad Adenauer; México, 2010.
51. VAN PARIJS, Philippe, “Una Renta Básica para todos: asegurar la libertad real, otorgando a todos un ingreso de subsistencia”, trad. Pablo A. Gutiérrez Villarroel, *Revista Persona y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Vol. 31, No. 2, Santiago, Chile, 2017.
52. VILLARREAL, Héctor; MACÍAS, Alejandra, “El sistema de pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, No. 210, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2020, Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf).
53. ZÚÑIGA FAJURI, Alejandra, “El Ingreso Básico Universal como nuevo Derecho Social”, *Revista de Ciencias Sociales*, No. 70, 2017.

## Recursos electrónicos

1. Basicincome.org. 2021. BIEN — Basic Income Earth Network | Educating about Basic Income. [online] Disponible en: <https://basicincome.org/> Consultado el 14 de abril de 2021.
2. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma, México, 2009. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0482009.pdf>
3. Cámara de Diputados, La política de Bienestar en México 2020, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, México, 2020, online, Disponible en: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/63La%20pol%C3%ADtica%20del%20Bienestar%20en%20M%C3%A9xico%202020.pdf>, consultado el 10 de septiembre de 2021.
4. Coneval.org.mx. Información Referente a la Pobreza Laboral al Segundo Trimestre De 2021. [online] Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx#:~:text=Respecto%20al%20total%20de%20los,62.1%25%20en%20cada%20trimestre\).](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=Respecto%20al%20total%20de%20los,62.1%25%20en%20cada%20trimestre).)
5. Expansión, 3 de agosto de 2021, online, Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/08/03/pension-para-el-bienestar-2021-registro#:~:text=En%20junio%20de%20este%20a%C3%B1o,ciento%2C%20equivalente%20a%20400%20pesos.>
6. OIT, Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R202](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202)
7. Ilo.org. Misión común de la OIT y del grupo Banco Mundial en pro de una protección social universal. Disponible en:

[https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS\\_380839/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/social-security/WCMS_380839/lang-es/index.htm).

8. OIT, La Iniciativa del Piso de Protección Social. Disponible en: <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-es/index.htm>.
9. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Derechohabiencia\\_Derechohabiencia\\_02\\_53377709-cf01-44dd-84d4-8a9e5e53563e](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Derechohabiencia_Derechohabiencia_02_53377709-cf01-44dd-84d4-8a9e5e53563e).
10. Martínez Rosaslanda, Sergio, “Distribución de la Renta a través del Sistema Financiero Mexicano”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, online, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2724/11.pdf>.
11. ACCIONES UNIDAS, Los argumentos a favor de una renta básica universal, Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477601>.
12. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 10 Preguntas sobre BEPS, online, Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>.
13. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/protocolo-san-salvador-derechos-economicos-sociales-culturales.pdf>.
14. Torres, Jonathan, “Opinión: No habrá reforma fiscal en México pronto y el SAT irá por los grandes contribuyentes”, The Washington Post, 4 de agosto de 2021, recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/08/04/reforma-fiscal-2021-mexico-sat-buenrostro/>.

## Otras fuentes

1. Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados, Legislatura LII, Año Legislativo I, Periodo Ordinario, 011282, Diario Número 45, Recuperado de: [http://200.15.46.216/CGI-BIN/om\\_isapi.d11?clientID=1071599&advquery=derecho%20](http://200.15.46.216/CGI-BIN/om_isapi.d11?clientID=1071599&advquery=derecho%20)
2. Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 3 de febrero de 1983.
3. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XX, octubre de 2004, p. 99
4. Tesis 1a. XCVII/2007, mayo de 2007, Tomo XXV, página 793. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital: 172545.
5. Tesis: 1a. LXXI/2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 86.