



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES**

MAESTRÍA EN DERECHO CON ACREDITACIÓN PNPC (002478)

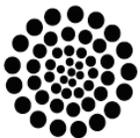
**PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO
DERECHO OBJETIVO EN MÉXICO**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA
LIC. EMMANUEL LÓPEZ PÉREZ**

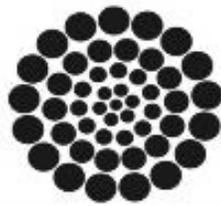
**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ
PROFESORA-INVESTIGADORA DE TIEMPO COMPLETO DE
LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA
UAEM
SNI-II PRODEP**



CONACYT

CUERNAVACA, MORELOS

Marzo, 2018



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

**Programa Nacional de
Posgrados de Calidad, PNPC**

ESTA TESIS SE REALIZÓ CON EL APOYO CONACYT EN EL PROGRAMA EDUCATIVO DE

MAESTRÍA EN DERECHO

PNPC (002478)

Agradecimientos

A Dios por darme todo lo que tengo y por estar donde estoy

*A mi madre y padre, por ser mis ángeles guardianes durante
mi vida dándome su apoyo incondicional,
este logro sin duda es de ustedes*

*A la Dra. Gabriela Mendizábal, por confiar en mí durante este proceso
y ser mi mentora en el ámbito de la investigación*

*A la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, por continuar
brindándome nuevos conocimientos dentro de sus aulas*

ÍNDICE

Introducción.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

Marco conceptual del piso de protección social

Introducción.....	1
1.1 Protección social.....	3
1.2 Asistencia social.....	7
1.3 Pisos de protección social: conceptualización e historia.....	10
1.3.1 Principios del piso de protección social.....	14
1.3.2 Antecedentes del piso de protección social en México.....	18
1.4 Piso de protección social en México.....	19
1.4.1 Contexto actual de la aplicación del piso de protección social.....	22
1.4.2 Programas sociales en México tendientes a cumplir los pisos de protección social.....	23
1.4.2.1 Programas adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social.....	25
a) Prospera programa de inclusión social.....	26
b) Programa para adultos mayores.....	28
c) Programa de abasto social de leche.....	29
d) Programa de coinversión social.....	30
e) Empleo temporal.....	32
f) Programa de atención a jornaleros agrícolas.....	34
g) Programa 3x1 para migrantes.....	35
h) Programa para el desarrollo de comunidades prioritarias....	37
1.4.2.2 Programas implementados por la Secretaría de Salud.....	38
a) Seguro popular de salud.....	39
b) Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad.....	40
c) Programa seguro médico siglo XXI.....	42
d) Programa de desarrollo comunitario “comunidad DIFerente”.....	44
e) Programa de atención a personas con discapacidad.....	45
1.4.2.3 Programas asignados al Instituto Mexicano del Seguro Social.....	46
a) IMSS-Prospera.....	46
1.4.2.4 Programa aplicado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social....	47
a) Programa de apoyo al empleo.....	48

1.4.2.5	Programas desarrollados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	49
	a) Programa de apoyo a la educación indígena.....	50
	b) Programa de infraestructura indígena.....	51
1.4.2.6	Programa aplicado por la Secretaría de Educación Pública.....	52
	a) Programa para la inclusión y la equidad educativa.....	53
1.4.2.7	Programa adscrito a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.....	54
	a) Programa de apoyo a la vivienda.....	55
1.4.2.8	Programa llevado a cabo por la Comisión Nacional del Agua.....	56
	a) Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento....	57
1.5	Marco socioeconómico en México.....	58
1.6	Aplicación del piso de protección social (papel de los convenios, recomendaciones e iniciativas de la OIT en relación a la protección social en México)	60
1.7	Análisis del impacto en la cobertura de los trabajadores Informales....	63
1.8	Análisis del impacto en el combate a la pobreza.....	64
1.9	Problemática y debates existentes en relación con el esquema de aseguramiento y los programas asistenciales.....	68
1.10	Pisos de protección social vs mínimo vital.....	70

CAPÍTULO II

Marco conceptual de la Seguridad Social en México

	Introducción.....	76
2.1	Seguridad social.....	78
2.2	Seguro social.....	81
2.3	La seguridad social en México	84
2.4	Instituciones que prestan la seguridad social en México.....	86
2.4.1	Instituto Mexicano del Seguro Social.....	87
2.4.2	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	89
2.4.3	Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México.....	93
2.4.4	Seguros y prestaciones.....	96
2.4.4.1	Riesgo de trabajo.....	98
2.4.4.2	Enfermedades y maternidad.....	106
2.4.4.3	Invalidez y vida.....	109
2.4.4.4	Cesantía Vejez y Retiro.....	114
2.5	Análisis de los PPS en relación a la seguridad social mexicana.....	120

CAPÍTULO III

Estudios de caso: implementación de pisos de protección social en México y Alemania

Introducción.....	123
3.1 La implementación de pisos de protección social en Alemania	125
3.1.1 La seguridad social en Alemania.....	127
3.1.2 Las prestaciones de seguridad social en Alemania	131
3.1.3 La asistencia social en Alemania.....	136
3.1.3.1 Ayuda al desempleo.....	141
3.1.3.2 La reforma Hartz.....	144
3.1.4 Bienestar social en Alemania.....	147
3.2 La implementación de los pisos de protección social en México.....	148
3.2.1 Trabajo Informal y desempleo.....	151
3.2.2 El programa prospera.....	154
3.2.3 El seguro popular de salud.....	156
3.2.4 Bienestar social en México.....	159

CAPÍTULO IV

Análisis del problema de la seguridad social en México y la implementación de pisos de protección social

Introducción.....	161
4.1 La evaluación del régimen sobre la base de los principios.....	162
4.1.1 La responsabilidad del Estado.....	162
4.1.2 Universalidad de la protección.....	165
4.1.3 Las prestaciones basadas en el derecho.....	168
4.1.4 Adecuación y previsibilidad de los beneficios.....	170
4.1.5 La no discriminación.....	171
4.1.6 Solidaridad financiera.....	173
4.1.7 Buen gobierno.....	174
4.1.8 La coherencia de las políticas.....	176
4.1.9 La participación social y la libertad de asociación.....	178
4.2 La seguridad social, una problemática para la sociedad mexicana.....	179
4.2.1 Lineamientos y características de los programas asistenciales en México.....	181
4.2.2 Problemática de los programas asistenciales.....	183
4.2.3 Propuesta de mejoramiento de los programas asistenciales.....	185

4.3.	Propuesta para implementar correctamente la iniciativa de pisos de protección social en México.....	188
	Conclusiones.....	192
	Fuentes de investigación.....	195
	Índice de gráficas.....	205
	Índice de tablas.....	206
	Anexo.....	207

Abreviaturas y siglas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática	INEGI
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	ISSFAM
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Organización Mundial de la Salud	OMS
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Piso de protección social	PPS

Introducción

Hablar de una universalidad de seguridad social en México aún resulta un tema muy lejano para nuestra población, pues a pesar de los intentos por llevarla a cabo, las condiciones sociales, económicas, políticas, entre otras, imposibilitan que el derecho a gozar una protección de seguridad social plena no sea una realidad palpable en la sociedad mexicana.

Es por ello que la iniciativa de piso de protección social llega ser una propuesta viable, efectiva y capaz de garantizar la protección social básica a nuestra población, que sirva como catapulta para que, a través de los mecanismos idóneos, se logre un nivel cada vez más alto de protección, pasando por la seguridad social y que mejor al llegar a la cúspide de la escalera de piso de protección social mediante la contratación de seguros privados.

Atendiendo a lo anterior, el Estado mexicano actuando como un ente obligado a dar cumplimiento a las iniciativas y recomendaciones internacionales en las cuales forma parte, tiene la obligación de implementar las normas, leyes y políticas públicas necesarias para satisfacer cabalmente estos compromisos internacionales adquiridos.

En ese contexto, aparecen los famosos programas asistenciales, pilar fundamental en el desarrollo de la política social mexicana, así como el motor principal para el cumplimiento de la iniciativa de piso de protección social.

Desafortunadamente durante el desarrollo de la presente investigación se pudo comprobar que estas políticas públicas, es decir, los programas asistenciales, cuentan con ciertas características que impiden su pleno desarrollo en la población mexicana, principalmente, motivo de este trabajo, es la falta de exigibilidad jurídica por parte de los gobernados, pues se debe precisar que la asistencia social no genera un derecho objetivo, por tanto, no es susceptible a ser reclamado ante algún órgano administrativo-jurisdiccional, asimismo, la falta de mecanismos de defensa que se

encuentren anclados en la ley para poder ser ejercitados en caso de la violación de los derechos otorgados por cada uno de los programas asistenciales, cabe precisar que si existen medios administrativos de defensa como el recurso de queja, pero este se encuentra estipulado en decretos administrativos cambiantes año con año lo que genera una incertidumbre respecto a su aplicación. Estas problemáticas en su conjunto originan que no se satisfaga el objetivo primordial del PPS, por ende, no se garantiza una protección social mínima a la población mexicana.

En ese tenor de ideas, la presente investigación tuvo como finalidad generar una propuesta jurídica en la ley para garantizar el debido cumplimiento de la iniciativa del piso protección social en beneficio de la sociedad de nuestro país.

En ese sentido y dada la complejidad y relevancia del tema de investigación, se implementó una metodología basada en el desarrollo del método sistemático, pues mediante la elaboración de sistemas coherentes pudimos estar en posibilidad de analizar tanto legislación aplicable al caso, así como diversas teorías que apoyaron al objeto de estudio.

Asimismo como métodos coadyuvantes, se implementaron los métodos deductivo, histórico, analítico, exegético y por supuesto el comparativo, mismos que sirvieron para la elaboración de cada uno de los capítulos de esta investigación.

Atendiendo a la metodología antes mencionada, en el primer capítulo de la investigación se desarrollaron las primeras nociones que sirvieron como fundamento de la investigación, a su vez, se realizó un análisis respecto de la iniciativa, recomendación y principios que engloban al piso de protección social.

De la misma manera se abordó los antecedentes en México con relación a dicha iniciativa, desentrañando los programas asistenciales que se encuentran implementados en nuestro país tendientes al cumplimiento del compromiso internacional adquirido por el Estado mexicano. De una manera

global, el primer capítulo nos brindó los elementos necesarios para poder comprender el primer piso base de protección social.

En el segundo capítulo se analizó a profundidad lo referente a la seguridad social, empezando con acepciones fundamentales que sirvieron para establecer una noción única para todo el trabajo investigación. Se analizaron las tres principales instituciones de seguridad social que existen en México, sustrayendo todas y cada una de las prestaciones que estos seguros sociales garantizan a sus derechohabientes. A su vez, se brindaron datos duros respecto al número poblacional con la que cuentan cada uno de estos institutos.

Además, en la parte final de este capítulo se realizó un análisis respecto del nivel de seguridad social frente a la iniciativa de piso de protección social que existe el país. Este capítulo sirve como ejemplo de análisis para el segundo piso de protección social, que por supuesto nos referimos a la seguridad social.

El tercer capítulo es el resultado de un análisis comparativo mediante el estudio de caso de las experiencias entre Alemania y México en la implementación del piso de protección social en cada una de sus poblaciones.

Es preciso hacer mención que este capítulo fue desarrollado durante la estancia investigación realizada en Múnich, Alemania el mes de junio del 2017 en el *Max Planck Institute for Social Law and Social Policy*. Donde se abordaron políticas públicas como la asistencia social en Alemania, ayuda al desempleo, prestaciones de seguridad social en el país germano, así como las reformas denominadas Hartz, esto con la intención de hacer una comparación de la implementación de la multicitada iniciativa frente a las políticas desarrolladas en México.

En el cuarto capítulo se realizó un análisis y evaluación respecto de los principios de la recomendación del PPS y su aplicabilidad en el desarrollo de las políticas públicas mexicanas. A su vez, se abordó la problemática por la que se encuentra rodeada los programas asistenciales.

Finalmente se concluyó la investigación con la aportación jurídica para generar un mejoramiento de los programas asistenciales que permitan dar cabal cumplimiento al compromiso internacional del piso de protección social, asimismo se establecieron las conclusiones extraídas durante todo el desarrollo de la presente investigación.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL DEL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

SUMARIO

1. Marco conceptual 1.1 Protección social 1.2 Asistencia social 1.3 PPS: conceptualización e historia 1.3.1 Principios de los pisos de protección social 1.3.2 Antecedentes de los PPS en México 1.4 Piso de protección social en México 1.4.1 Contexto actual de la aplicación de los PPS 1.4.2 Programas sociales en México tendientes a cumplir los pisos de protección social 1.4.2.1 Secretaría de Desarrollo Social 1.4.2.2 Secretaría de Salud 1.4.2.3 Instituto Mexicano del Seguro Social 1.4.2.4 Secretaría de Trabajo y Previsión Social 1.4.2.5 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1.4.2.6 Secretaría de Educación Pública 1.4.2.7 Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano 1.4.2.8 Comisión Nacional del Agua 1.5 Marco socioeconómico en México 1.6 Aplicación del PPS 1.7 Análisis del impacto en la cobertura de los trabajadores informales 1.8 Análisis del impacto en el combate a la pobreza 1.9 Problemática y debates existentes en relación con el esquema de aseguramiento y los programas asistenciales

Introducción

En el presente capítulo abordaremos los principales conceptos que se desarrollarán a lo largo de la investigación, ya que es de suma importancia conocer las definiciones básicas necesarias para la comprensión plena del capítulo, se realizará un análisis de cada acepción subrayando los pros y contras de cada una de ellas para poder acoger un único criterio que será base fundamental de esta investigación.

Así mismo y en apego a la metodología principal abordaremos desde un punto de vista histórico el nacimiento y concepción del piso de protección social para con posterioridad aterrizar los objetivos y principios de esta iniciativa en el sistema jurídico mexicano.

Desarrollado el tema con profundidad y comprendiendo a su totalidad en que consiste la iniciativa de pisos de protección social, podremos enfocarnos

a los antecedentes que tiene México respecto a la implementación de dicha iniciativa. Posterior a ello, sabremos cual es el contexto actual del país en relación con los PPS mediante datos recabados en esta investigación, para conocer la manera en que el Estado mexicano está haciendo frente a este compromiso internacional.

Sin duda alguna entraremos al estudio de los programas asistenciales implementados en México, debido que a través de estos se pretende dar cumplimiento a dicha iniciativa, por lo cual es necesario desmenuzar las prestaciones sociales que brinda cada uno de los programas, los requisitos para poder ser beneficiario de ellos, sus características, la normatividad por la que se rigen y por supuesto las dependencias federales encargadas de otorgarlas.

Posteriormente estaremos en posibilidad de abordar como se está desarrollando el cumplimiento de la iniciativa de los PPS en México, analizando si los programas asistenciales que lleva a cabo el ejecutivo federal cumplen cabalmente con lo pactado en la iniciativa y recomendación de los pisos de protección social.

Se dará un análisis y crítica de la aplicación de los programas asistenciales y los resultados que pudieran tener, para ello es necesario saber cuáles son los datos socioeconómicos de México, es decir el impacto de la población que se encuentra en pobreza extrema o personas que laboran en la economía informal, ya que son factores detonantes que nos ayudaran a saber si dichos programas están cumpliendo con los objetivos planteados en la iniciativa.

Estamos convencidos que la seguridad social es una de la materia más noble que puedan existir en el ámbito del derecho, esto debido a que lo actuado en ella es en beneficio de la sociedad y de las personas consideradas como grupos vulnerables, con la intención de garantizarles una calidad de vida decente. Por ende, la iniciativa de PPS no debe quedar fuera de la discusión, máxime que es un tema novedoso y de suma importancia para la población mundial y sin duda la mexicana.

Es así que en este capítulo se pretende demostrar la importancia de llevar a cabo la iniciativa y recomendación de los PPS en el territorio nacional, y a su vez demostrar que los programas asistenciales que implementa el Estado mexicano para el cumplimiento de la misma, no garantizan los objetivos verdaderos planteados la iniciativa propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Se debe destacar que en este primer capítulo nos enfocaremos al primer piso de protección social de la escalera de los PPS, la cual se pretende garantizar mediante los programas de asistencia social.

1.1 Protección social

La seguridad social y la protección social sin duda alguna se encuentran íntimamente ligadas, puesto que la seguridad social busca brindar una protección social a las personas a través de los sistemas o instituciones encargadas de prestar los servicios de seguridad social, pero esto no quiere decir que son sinónimos, aunque comúnmente son utilizados como tal.

Por lo cual resulta necesario desentrañar el concepto “protección social” con la finalidad de tener claramente el significado pleno y evitar una confusión.¹

En esa tesitura es conveniente traer a colación lo que aporta la Organización Internacional del Trabajo al sostener que:

La expresión «protección social» se emplea para referirse a la protección que proporcionan los sistemas de seguridad social en los casos en que existen riesgos y necesidades de índole social. El concepto de protección social suele tener un sentido más amplio que el concepto de seguridad social, e incluir específicamente la protección que los miembros de una familia o de una comunidad local se prestan entre sí... Así pues, por desgracia en muchos contextos las expresiones «seguridad social» y «protección social» se emplean indistintamente como sinónimas.²

¹ En el entendido de que el próximo capítulo se dedicará por completo a la seguridad social.

² Organización Internacional del Trabajo, *Glosario*, Ed. OIT, Ginebra, Disponible en: <http://stepdev.ilo.org/gimi/gess/ShowGlossary.action?lettre=p&glosLang=ES>, Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016.

De dicho concepto podemos rescatar que la protección social es el género y los sistemas como lo sostiene la Organización de las Naciones Unidas para referirse a las prestaciones que otorga la seguridad social (vivienda, salud, pensiones, etc.) en determinada contingencia forman la especie, en esas condiciones nos tenemos que preguntar si la protección social es solo eso o en su defecto, cuál es la verdadera finalidad de la protección social.

La protección social tiende a ir más allá y no solo limitarse a ciertas prestaciones otorgadas por un determinado sistema de seguridad social, debe ser la encargada de garantizar esos derechos sociales que goza cada individuo, facilitándoles el acceso a la protección social les ayudara a gestionar los riesgos sociales y económicos a los que están expuestos día con día, y así garantizarles una calidad de vida cada vez mucho mayor.

Ahora bien es indispensable abundar con el significado de protección social, para ello el Dr. Ramiro Guerrero sostiene que *Protección social: Es una serie de intervenciones públicas para: a) ayudar a las personas, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo b) apoyar a los más pobres en situación crítica.*³

La acepción que nos brinda el autor es corta, pero a su vez concreta, compartimos que, la protección social debe ser implementada mediante políticas públicas que el Estado debe determinar para su otorgamiento a cierta colectividad con el fin de contrarrestar algún tipo de eventualidad que pueda sufrir las personas, y segundo, es necesario resaltar como el Dr. Guerrero en el segundo inciso refiere que la protección social debe estar encaminada a sacar de la pobreza a aquellas personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema, con dicho inciso se le da un papel importante a los individuos que se encuentran en estado de vulnerabilidad.

³ Guerrero, Ramiro, *El concepto de la protección social*, Ed. Imprenta nacional, Bogotá, p. 7.

Un concepto adicional de protección social *refiere a las acciones públicas adoptadas en respuesta a los niveles de vulnerabilidad, el riesgo y la privación que se consideran socialmente inaceptable en una sociedad determinada.*⁴

Como podemos observar la definición que nos da la autora Julie L. Drolet destaca primeramente la característica de acciones públicas, -como ya aclaramos con anterioridad- éstas se entienden como los medios por los cuales el Estado garantice el debido otorgamiento a las personas que lo necesiten, y segundo, el nivel de vulnerabilidad, ya que se debe valorar el estado de necesidad que tiene una persona para el otorgamiento de la protección social, debiendo velar primeramente por aquellas que por sus condiciones económicas, sociales y culturales se encuentren en un estado de carencia mayor a comparación de otros.

Es pertinente resaltar que los mecanismos que establece un Estado para satisfacer la necesidad de protección social varían según las políticas públicas implementadas por cada nación. En México para el otorgamiento de la protección social son utilizados determinados programas asistenciales dirigidos a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, dicho lo anterior es oportuno traer a colación lo que menciona la Dra. Mendizábal Bermúdez sosteniendo que *...la protección social, es solo eso programas, o medidas que tienden a proteger al ciudadano, pero no son en su mayoría exigibles.*⁵

Sin duda alguna resulta interesante y obligatorio abordar esas peculiaridades que caracterizan a los programas asistenciales, mismas que se analizarán con mayor profundidad más adelante.

Por otra parte, la Organización de la Naciones Unidas no refiere que:

La protección social representa las respuestas de la sociedad a los niveles de riesgo o privación considerados inaceptables, implica un

⁴ Drolet L., Julie, *Social protection and social development international initiatives*, Ed. Springer, Canadá, 2014, p.24.

⁵ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, Ed. Porrúa, México, 2013, p.15.

acceso seguro a formas aceptables, a mecanismos que permitan satisfacer necesidades básicas y ejercer derechos fundamentales como el ingreso, medios de vida, empleo, servicios de salud, educación, alimentación y vivienda, porque la protección social tiene dimensiones múltiples y no se refiere únicamente a compensar las variaciones de los ingresos en efectivo mediante transferencias públicas o seguros reglamentados; comprende también programas de asistencia social para los pobres, creados para garantizar un nivel mínimo de dignidad mediante la prestación de servicios sociales a los ancianos, los niños y otros grupos vulnerables.⁶

Luego entonces podemos afirmar que la protección social no solo se limita a brindar los servicios esenciales económicos y en especie a la sociedad, sino también busca la manera de sacar de estado de pobreza a las personas que se encuentren en esta situación, mediante políticas públicas debidamente planificadas y encaminadas para realizarlo, en el caso de México, a través de la implementación de los famosos programas asistenciales.

Ahora bien de las definiciones antes señaladas podemos desentrañar componentes comunes, en donde primeramente tenemos que son políticas públicas tendientes a la protección de riesgos que puedan sufrir las personas, segundo, tienen la finalidad de garantizar y proteger la vida de las personas y tercero, su intención es mejorar la situación crítica o de pobreza en la que se encuentren.

En conclusión, para efectos de esta investigación tomaremos como base la siguiente definición:

La protección social es aquella que el Estado tiene que garantizar y velar por su cumplimiento mediante los sistemas previamente establecidos -seguros sociales, asistencia social, beneficencia pública-, con la finalidad de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de una persona a través medios de ingresos, educación, vivienda, salud, teniendo como prioridad aquéllos individuos que por sus características

⁶ 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, New York, 2001, p.4.

socioeconómicas se encuentran en estado de vulnerabilidad frente a la sociedad.

1.2 Asistencia social

A lo largo de la evolución de la seguridad social, la asistencia social ha jugado un papel de suma importancia, tan es así, que hasta la fecha a través de ella muchas personas llegan a tener un mínimo de protección social gracias a los programas asistenciales.

En México no es la excepción, pues existe una diversidad de programas asistenciales que van enfocados a diferentes grupos vulnerables de la sociedad que no pueden acceder a la protección social brindado por un instituto de seguro social, máxime que nos encontramos con una población mexicana de 121 millones 5,815 habitantes conforme a las proyecciones del Consejo Nacional de Población.⁷

Así mismo la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en el año 2016 emitió estadísticas en relación a la población que se encuentra en condiciones de pobreza, al respecto indico que en el año 2016 el 43.6 por ciento de la totalidad de la población se encuentra en situación de pobreza⁸ y el 26.8 por ciento se encuentra en vulnerabilidad por carencias sociales,⁹ entendiendo por carencias sociales al acceso a servicios de salud, educación, acceso a la seguridad social, acceso a alimentación y a los servicios básicos en la vivienda.

⁷ Cfr. Consejo Nacional de Población, *Datos de proyecciones*, Ed. CONEVAL, México, 2015, Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos, Fecha de consulta: 27 de junio de 2016.

⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016*, Ed. CONEVAL, México, 2016, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>, Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2017.

⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza 2014*, Ed. CONEVAL, México, 2014, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>, Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2017.

Para atender esas carencias sociales el estado mexicano le ha apostado a la asistencia social, como un instrumento para proteger a las personas que no cuenten con una protección social mínima. Por ende es necesario conocer la definición de esta acepción.

Al respecto la Organización Internacional del Trabajo nos proporciona una definición de la asistencia social, el cual menciona que son:

Las prestaciones de seguridad social que dependen del nivel de ingresos del beneficiario, es decir, que están supeditadas a la comprobación de recursos o que se basan en formas de focalización similares (por ejemplo, la evaluación indirecta de los medios de vida y la focalización geográfica), suelen denominarse asistencia social. Se trata por lo general de un mecanismo para mitigar o reducir la pobreza. Las prestaciones pueden concederse en efectivo o en especie.¹⁰

Del resultado del concepto brindado por la Organización Internacional del Trabajo podemos sintetizar que la asistencia social va encaminada a brindar protección social a las personas que no cuenten con los recursos suficientes, ni los mecanismos de protección social necesarios, esto con la intención de no solo erradicar la pobreza que existe en determinada población, sino también la asistencia social busca elevar la calidad de vida de las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad al carecer las prestaciones básicas de seguridad social.

En esas condiciones es necesario continuar con la búsqueda de un concepto que cubra el verdadero sentido de la asistencia social. De esta manera el Dr. Ruiz Moreno nos menciona que:

La asistencia social es el conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por si mismas sus

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ed. OIT, Suiza, 2011, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf, Fecha de consulta: 18 de abril de 2016.

necesidades elementales y de bienestar social, requieren del socorro y la ayuda altruista, no obligatoria, de los demás.¹¹

Del mismo modo Javier Moreno padilla afirma que:

La asistencia son los beneficios colectivos que ofrece un Estado a los sectores vulnerables de la sociedad, por medio de reglas de política pública tomando en cuenta el presupuesto económico del Estado para la realización de específicos gastos público en salud, educación y protección a sectores desprotegidos, como son niños, ancianos y mujeres.¹²

Conforme a los conceptos brindados con anterioridad podemos coincidir que la asistencia social debe ser impartida por el Estado, dirigida a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, entendiendo ésta como aquella que por su condición económica, social, cultural no cuentan con una protección básica para gozar de una vida digna.

Por lo tanto, es mediante la asistencia social que este grupo vulnerable puede satisfacer esas necesidades básicas y en su momento, buscar los medios por los cuales pueden obtener cada vez más una protección más amplia.

Del resultado de ambos conceptos podemos afirmar que, es un mecanismo mediante el cual el Estado y particulares, de una forma altruista brindan los mecanismos necesarios para que un grupo de personas puedan contar con servicios de seguridad social, y segunda, la asistencia social es de suma importancia para la seguridad social, pues ambas se complementan y tienen como finalidad elevar la calidad de vida de las personas durante todo el ciclo de su vida.

Nuestra legislación mexicana a través de la Ley de Asistencia Social nos brinda una definición de asistencia social, que para efectos de esta investigación es coherente hacerla mención.

¹¹ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 28.

¹² Kurczyn Villalobos, Patricia, Tena Suck, Rafael, *Temas selectos de derecho laboral*, Ed. IJ, México, 2014, p. 377.

Dicho lo anterior el artículo tercero menciona:

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

La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.¹³

Para la presente investigación retomaremos la definición del Dr. Ruiz Moreno, puesto que coincidimos que **la asistencia social es el conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana**, ya que la finalidad de esta es procurar salvaguardar los derechos de las personas a la protección social que no puedan satisfacer sus necesidades básicas, misma que si no existiera la asistencia social estas personas quedarían desprotegidas sin ninguna garantía social.

Una vez analizado los conceptos de protección social y asistencia social, estamos en condiciones para entrar al estudio de la iniciativa de piso de protección social, debido a que es necesario entender el contexto que atraen estas dos acepciones para comprender de manera integral el objetivo de dicha iniciativa internacional.

1.3 Piso de protección social: conceptualización e historia

En el año 2008 el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, con la finalidad de combatir el impacto social de la crisis económica del mismo

¹³ Cámara de diputados, *Ley de asistencia social*, Ed. Congreso de la unión, México, 2014, p.1, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_191214.pdf, Fecha de consulta: 19 de abril de 2016.

año, se tomó a la tarea de atender de manera inmediata este problema, y buscar una solución para contrarrestar esta crisis económica.

Al respecto en el año 2009, *se llegó a un acuerdo entre las agencias de la Organización de las Naciones Unidas para accionar nueve iniciativas conjuntas*,¹⁴ una de estas iniciativas encontramos a la Iniciativa del Piso de Protección Social, quien es abanderada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

A la postre en el mismo año, la Organización de las Naciones Unidas impulsa la iniciativa del Piso de Protección Social, que *considera la provisión de servicios esenciales y transferencias a todas aquellas personas en necesidad de protección para prevenir que caigan en estado de pobreza extrema o facilitar su salida de la misma*,¹⁵ es decir, brindarles la protección social que les permita disfrutar su derecho a la seguridad social, estableciendo los mecanismos necesarios para otorgarles la protección básica de seguridad social, basadas en el acceso a un conjunto de bienes y servicios mismas que se dividen en cuatro grandes garantías, primero, la atención de salud esencial, segundo, la seguridad básica del ingreso para los niños, tercero, la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes y cuarto, la seguridad básica del ingreso para las personas en edad avanzada.

Cabe resaltar que la implementación de pisos de protección social no *implica la adquisición de nuevos derechos sino que, por el contrario, reafirma y contribuye a la materialización del derecho humano a la seguridad social, consagrado como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos*

¹⁴ United Nations, *The global financial crisis and its impact in the work of the UN system*, Ed. UN, Ginebra, p. 28, Disponible en: http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB_Paper_final_web.pdf, Fecha de consulta: 20 de febrero de 2016.

¹⁵ Bertranou, Fabio, *Iniciativa del Piso de Protección Social*, Ed. OIT, 2010, p. 1, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_17458.pdf, Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2015.

(1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).¹⁶

Con motivo de dicha iniciativa propuesta por la ONU en el año 2012 la Organización Internacional del Trabajo emitió la recomendación sobre los pisos de protección social número 202, donde orienta a los Estados Miembros a través de los principios establecidos en la propia recomendación, *para la implementación de sistemas de seguridad social integrales y la extensión de la cobertura de la seguridad social, dando prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social accesibles a todas las personas necesitadas.*¹⁷

El principal objetivo es llevar a cabo estrategias para ampliar la seguridad social aumentando progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas, conforme a los sistemas nacionales de cada país.

De esta manera la Oficina Internacional del Trabajo y la Oficina Mundial de Salud nos brindan un concepto de lo que es el piso de protección social, mencionando que:

Piso de Protección Social designan 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.¹⁸

De igual modo la Organización de las Naciones Unidas sostiene que el piso de protección social es:

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo, *El Piso de Protección Social: Desarrollo Conceptual y Aplicación en América Latina*, Ed. OIT, 2014, p. 75, Disponible en: <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama10%5Bart-6%5D.pdf>, Fecha de consulta: 19 de abril del 2016.

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo, *La recomendación de los pisos de protección social*, Ed. OIT, 2012, Disponible en: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222053/lang--es/index.htm, Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2015.

¹⁸ 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.

La promoción del acceso de los más pobres y vulnerables a los servicios esenciales y a las transferencias sociales, presentando un enfoque global de la protección social que destaca el lado de oferta y el de demanda en la extensión de la protección social y la garantía del acceso efectivo.¹⁹

Entonces debemos comprender que los pisos de protección social tienen como finalidad el acceso a los servicios de protección social a través de servicios esenciales y de transferencia económica a aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad o carezcan de las bondades de la seguridad social en harás de elevar su calidad de vida durante el resto de su vida.

Dicha implementación de los pisos de protección social en cada una de las naciones serán conforme las políticas públicas que cada Estado Miembro determine, pero siempre respetando los objetivos y principios establecidos en la recomendación de pisos de protección social número 202 del año 2012.

Se debe aclarar que para efectos de la presente investigación al referirnos al piso de protección social haremos referencia a la iniciativa propuesta por la Organización de las Naciones Unidas y a la propia recomendación llevada a cabo por la Organización Internacional del Trabajo, mientras que al referirnos a pisos de protección social se referirá a la manera en que el Estado está dando cumplimiento a la iniciativa, es decir, a los pisos que genera para garantizar y elevar la calidad de vida de las personas -para una mayor comprensión, el pisos de protección de social en México se entiende: primero piso, la protección social a través de programas asistenciales, segundo piso, la incorporación a un instituto de seguridad social, tercer piso, seguros voluntarios, en su conjunto formarán pisos de protección social en nuestra nación-.

¹⁹ Organización Internacional de Empleadores, *El concepto de piso de protección social*, Ed, OIT, Ginebra, 2011, p. 2, Disponible en: http://www.cohep.com/contenido/biblioteca/portaldoc365_3.pdf?68cc74c4c461965696787f5208745159, Fecha de consulta: 19 de abril de 2016.

1.3.1 Principios del piso de protección social

Como se estableció en líneas anteriores, la recomendación de pisos de protección social número 202 propuesta por la de la Organización Internacional del Trabajo establece que los Estados Miembros de esta organización deberán llevar a cabo la implementación de pisos nacionales de protección social en su país conforme a las políticas públicas y la organización financiera y administrativa que cada país determine, asimismo establece que *cada país es responsable de diseñar y aplicar pisos sociales cuyas características se ajusten al marco de las estructuras institucionales, las restricciones económicas, las dinámicas políticas y las aspiraciones sociales propias de cada país.*²⁰ Con el fin de guiar a sus Miembros para la correcta incorporación de los pisos de protección social en su territorio, se establecieron dieciocho principios rectores que serán la base para llevar a cabo los objetivos reales planteados en dicha iniciativa, mismos que se encuentran establecidos en el artículo tercero de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) emitido por la OIT, la cual estipula:

3. Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios:

- a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;
- b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional;
- c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones;
- d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;
- e) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal;
- f) respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social;
- g) realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;

²⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ed. OIT, Suiza, 2011, p. 32. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf, Fecha de consulta: 11 de abril de 2016.

- h) solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;
- i) consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;
- j) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;
- k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;
- l) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;
- m) coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social;
- n) servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social;
- o) eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;
- p) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica;
- q) pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, y;
- r) participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.²¹

Para una mejor comprensión del presente apartado, dichos principios los dividiremos en cuatro categorías, dentro de las cuales se englobarán los dieciocho principios que estipula el artículo tercero de la recomendación. En ese tenor de ideas podemos establecer que las categorías de principios son: responsabilidad del estado, protección universal, financiamiento y políticas coherentes.

a) Responsabilidad del estado

Por cuanto a la responsabilidad del estado es necesario destacar que la recomendación de pisos de protección social obliga a cada Estado Miembro a velar por esta, con la intención de que se realice cabalmente conforme a lo

²¹ Organización Internacional del Trabajo, *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012* (núm. 202), Ed. OIT, Suiza, Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202, Fecha de consulta: 11 de abril de 2016.

estipulado, por lo cual, el Estado es el actor principal de esta iniciativa, pues el propio artículo cuarto sostiene que él, es responsable de la creación y mantenimiento de un piso de protección social,²² así mismo obliga al Estado a establecer las garantías básicas de seguridad social.²³

Por ende, el gobierno deberá de velar por los intereses de la recomendación de pisos de protección social y dotar de las facilidades necesarias así como de una buena gestión pública para poder establecer buenos esquemas de protección social donde se otorguen servicios de calidad y eficientes.

Dentro de esta categoría de principios se pueden encontrar los estipulados en el artículo tercero de la recomendación con los incisos f), j), n), o), p), q) y r).

b) Protección universal

Al hablar de la iniciativa de los PPS implica una base de protección social mínima para todos, por ende encontramos este principio llamado universalidad. Ahora bien, si transportamos esa característica considerada aquí como principio, se debe entender como la cobertura total, es decir, cuando hablamos de universo, no nos limitamos a decir, unos cuantos, claro está que el vocablo nos indica un todo, que quiere decir todos y cada uno de los seres humanos.

Uno de los objetivos de la iniciativa de pisos de protección social y a su vez de la propia recomendación es la protección total de las personas sin hacer ningún tipo de distinción, con la finalidad de garantizarles una cobertura básica y elemental. Por ende, este principio es de suma importancia para realizar y cumplir los verdaderos objetivos de la iniciativa, pues no se puede limitar la protección social a las personas, por el contrario, debemos de

²² Cfr. *Recomendación sobre los pisos de protección social*, Suiza, 2012.

²³ *Ídem*.

maximizar esa cobertura para que pueda gozar de una calidad de vida mucho mayor.

Respecto a esta categoría encontramos los identificados con los incisos a), b), c), d) y e) del artículo tercero de la recomendación 202.

c) Financiamiento

Un factor importante es el financiamiento de esta iniciativa, como en la mayoría de los temas de seguridad social siempre será un tema controversial el aspecto económico, pero esto no debe ser impedimento para no realizarlo, solo basta con establecer las políticas económicas adecuadas, una planeación eficaz y eficiente que permita allegar los recursos económicos necesarios para poder solventar el financiamiento de los programas y prestaciones dirigidas a brindar protección social a las personas.

Debiendo planificar adecuadamente las formas o métodos por los cuales serán implementados los pisos nacionales de seguridad social, tomando en cuenta los diversos enfoques que se puedan presentar con posterioridad, poniendo atención en cada una de las prerrogativas que serán otorgadas por cada institución, ya que se encuentran íntimamente ligados con el tema económico.

Los sistemas de financiamiento que soportaran estos programas deberán ser sólidos para la consolidación de cada uno de los objetivos planteados por cada institución que otorgue prestaciones de seguridad social.

En esta categoría de principios las encontramos identificadas con los incisos h), j) y k) del artículo tercero.

d) Políticas coherentes

Para tener éxito en la implementación de los pisos de protección social se deberán establecer políticas y estrategias coherentes que vayan encaminadas al verdadero cumplimiento de dicha iniciativa, armonizando la

legislación nacional con la iniciativa de los PPS, con la finalidad de garantizar servicios esenciales y de transferencias básicas a las personas que en realidad se encuentren en estado de necesidad, sin dejar de observar que los sistemas de protección social se brindaran conforme a las etapas de la vida de un individuo, con la intención de dar un piso de protección social.

Así mismo deberá de existir una coordinación entre las autoridades e instituciones que se encarguen de prestar los servicios de protección social.

Dentro de esta categoría se encuentran los principios identificados con la letra g), l), y m) estipulados en el artículo tercero de la recomendación de los pisos de protección social.

1.3.2 Antecedentes del piso de protección social en México

El Estado mexicano ha implementado políticas públicas en materia de seguridad social encaminadas a otorgar la seguridad mínima básica a aquellas personas en estado de vulnerabilidad.

Esto lo ha realizado mediante la asistencia social y la beneficencia, pues mediante esta, se pretendió establecer ese piso básico de protección social a dichas personas.

Desde el inicio de la administración del presidente de México Carlos Salinas de Gortari²⁴ puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En donde el objetivo primordial era *satisfacer las necesidades más apremiantes en alimentación, vivienda, educación y salud de la población con menos recursos*²⁵ a los grupos más vulnerables del país como los campesinos, indígenas, entre otros.

Solidaridad es uno de los programas parteaguas que otorgó ese piso base de protección a las personas más vulnerables del país, y conforme el paso de

²⁴ El periodo de gobierno fue del 01 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994.

²⁵ Lechón Noyola, Celia, *Estructura socioeconómica de México*, 2012, Disponible en: http://cln4b-2.blogspot.mx/p/programa-nacional-de-solidaridad_09.html, Fecha de consulta: 20 de abril de 2016.

los años a consecuencia del cambio gobierno en turno en el ejecutivo federal fue cambiando su denominación como PROGRESA, OPORTUNIDADES, PROSPERA, siempre encaminados al mismo objetivo.

El gobierno mexicano para garantizar el piso base de protección social ha apostado por los programas asistenciales dejando de vista los institutos de seguridad social, los cuales traen mayor beneficio para la población, tanto en prestaciones en especie como en las económicas.

Tal es así que hasta la fecha se siguen implementando programas asistenciales para cumplir los objetivos planteados en la iniciativa de pisos de protección social, desafortunadamente estos programas cuentan con ciertas características que impiden el verdadero cumplimiento de esta, lo cual a la postre de la presente investigación lo abordaremos.

1.4 Piso de protección social en México

Para dar cumplimiento a la iniciativa del piso de protección social en México, el ejecutivo federal, ha apostado a los programas asistenciales para garantizar un piso base de seguridad social a las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad.

Tal es así que el gobierno mexicano *ha aumentado el gasto social y los programas sociales integrados en el marco de una estrategia amplia de desarrollo social conocida como el plan nacional de desarrollo social*²⁶. Entre los programas encaminados a dar cumplimiento a los pisos de protección social figuran el Seguro Popular de la Salud, el Programa de Oportunidades hoy denominado Prospera, Pensión para Adultos Mayores, Empleo Temporal, Programa 3x1 para Migrantes entre otros.

Si bien es cierto se aplaude al Estado mexicano que lleve a cabo políticas públicas en materia de protección social, pero los programas de asistencia

²⁶ *Op. cit.*, Kurczyn Villalobos, Patricia, Tena Suck, Rafael, p. 390.

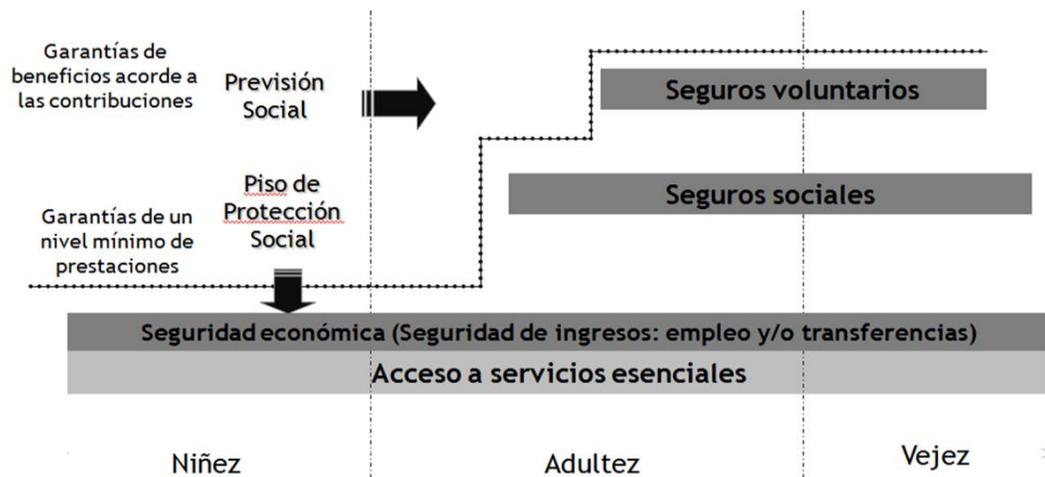
social conforme se encuentran implementados en nuestro país carecen de características muy significativas que impiden el cabal cumplimiento de la iniciativa de pisos de protección social, por ende el gran perjudicado será la población.

Estos programas asistenciales tienen que estar encaminados primeramente, a satisfacer el piso base de seguridad social, entendiendo al piso base como la satisfacción plena de las cuatro garantías establecidas por la iniciativa del piso de protección social; la atención de salud esencial, el otorgamiento a todas las personas sin ninguna restricción al acceso a la salud; seguridad básica del ingreso para los niños, con la intención de que durante el desarrollo de su infancia cuenten con los elementos de subsistencia básicos; seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, para que puedan garantizar un nivel de vida digna para él y sus familias y; seguridad básica del ingreso para las personas en edad avanzada, en caso de que las personas de la tercera edad carezcan de algún ingreso económico suficiente para poder llevar una vida decorosa.

Una vez que se encuentra satisfecho el piso base los beneficiarios puedan escalar a un segundo piso mayor de protección social, mismo que en el marco jurídico mexicano sin duda alguna sería la incorporación a un instituto de seguridad social.

Posteriormente a que la persona se encuentre gozando de los beneficios del segundo piso de protección social -seguro social- pueda estar en posibilidad de alcanzar un tercer piso, mediante la adquisición de seguros voluntarios.

Grafica 1.
La “escalera” de protección social



Fuente: Organización Internacional del Trabajo²⁷

Cabe hacer mención que los PPS en México no satisfacen el 100 por ciento de los objetivos reales planteados en la iniciativa, debido a que las características de los programas asistenciales impiden su total cumplimiento, pues la problemática que rodea estas políticas públicas es la falta de generación de pisos de protección social, es decir, solo están encaminados a establecer una base de protección mínima lo que genera círculos vicioso y conformismo entre los beneficiarios, ya que solo se les otorgan las prestaciones sin establecer los métodos adecuados por los cuales puedan salir por sí mismos del nivel básico de protección y adquirir un grado mayor de la misma a través de las prerrogativas de la seguridad social.

Sin duda alguna los programas asistenciales son medios idóneos para implementar la iniciativa, por desgracia es necesario hacer modificaciones estructurales para que estos puedan cumplir el verdadero objetivo de la multicitada iniciativa.

²⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Iniciativa del piso de protección social*, Ed. OIT, 2010, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_17458.pdf, Fecha de consulta: 4 abril de 2016.

1.4.1 Contexto actual de la aplicación del piso de protección social

Como se plasmó en líneas anteriores el Estado mexicano para garantizar la aplicación de pisos de protección social en México ha destinado mayor recurso económico a los programas asistenciales para garantizar la seguridad básica de protección social a todas las personas, primordialmente enfocándose a las personas que se encuentren en desventaja.

Estos programas asistenciales han sido de gran importancia para la protección social en el país, pero por desgracia en los últimos años el gobierno mexicano le ha apostado al asistencialismo social que los beneficios derivados de la seguridad social, en consecuencia nos encontramos ante un retroceso claro de la evolución que ha vivido a lo largo de la historia la seguridad social.²⁸

Cabe resaltar que en el año 2015 existían 73 millones 466 mil personas afiliadas²⁹ a las dos instituciones principales de seguridad social en México - Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado- frente a 57 millones 296 mil personas³⁰ que se encuentran inscritas en un programa de asistencia social dirigido a la protección social de la salud, nos referimos al seguro popular.

Pese a que existe una disparidad respecto a las cifras proporcionadas en el Tercer Informe del Gobierno de la República Mexicana en materia de derechohabientes de los sistemas de salud, si nos podemos hacer a la idea de cuantas personas no se encuentran inscritas en un seguro social y por ende carecen de las prestaciones sociales elementales.

Si bien es cierto mediante el seguro popular de la salud se le brinda prestaciones de salud, también lo es que no todos los tratamientos médicos son cubiertos por este seguro y mucho menos este programa asistencial garantiza prestaciones de naturaleza económica en determinado momento, como el derecho a una pensión entre otros.

²⁸ Cfr. Mendizábal Bermúdez, Gabriela, p.14

²⁹ Cfr. Presidencia de la Republica, p. 162 y 112.

³⁰ *Ídem.*

Esto resulta alarmante, ya que es imposible equiparar los programas asistenciales frente a los seguros sociales, pues existe una inmensa diferencia en cuanto a las prestaciones y servicios que pueden otorgar cada una de ellos.

1.4.2 Programas sociales en México tendientes a cumplir el piso de protección social

Los programas asistenciales tendientes al cumplimiento de la iniciativa de los pisos de protección social en México así como la recomendación dada por la Organización Internacional del Trabajo, están encargadas por el ejecutivo federal, a través de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados.

Dichas instituciones y en coordinación con el propio ejecutivo, ofertan programas a determinado grupo poblacional o sector marginal que, por su estado de vulnerabilidad, no cuentan con una protección social base y estos programas son los mecanismos conductores para satisfacerlos.

Actualmente podemos afirmar que existen 19 programas asistenciales dirigidos al cumplimiento de la iniciativa del piso de protección social, mismas que son llevadas a cabo por 6 Secretarías de Estado y 3 organismos descentralizados, por lo que es necesario analizar cada uno de estos programas para conocer cuál es su finalidad, importancia, el grupo al cual va dirigido y sobre todo, si están enfocados al cumplimiento del piso de protección social.

A manera de preámbulo se muestra un cuadro de los programas asistenciales en México, así como la garantía o garantías que cubre de conformidad con lo establecido en la iniciativa de PPS.³¹

³¹ Tomando en consideración que las cuatro garantías plasmadas en la iniciativa son la atención de salud esencial, la seguridad básica del ingreso para los niños, la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes y la seguridad básica del ingreso para las personas en edad avanzada.

**Tabla 1.
Programas asistenciales y garantía de PPS**

Secretaría	Programa	Garantía
Secretaría de Desarrollo Social	Prospera programa de inclusión social	- Atención de salud - Ingreso para los niños - Ingreso para las personas en edad activa - Ingreso para las personas en edad avanzada
	Programa para adultos mayores	- Ingreso para las personas en edad avanzada
	Programa de abasto social de leche	- Atención de salud
	Programa de coinversión social	- Atención de salud - Ingreso para los niños - Ingreso para las personas en edad activa
	Empleo temporal	- Ingreso para las personas en edad activa
	Programa de atención a jornaleros agrícolas	- Ingreso para las personas en edad activa
	Programa 3x1 para migrantes	- Ingreso para las personas en edad activa
	Programa para el desarrollo de comunidades prioritarias	- Atención de salud - Ingreso para las personas en edad activa
Secretaría de Salud	Seguro popular de salud	- Atención de salud
	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	- Atención de salud
	Programa seguro médico siglo XXI	- Atención de salud
	Programa de desarrollo comunitario "comunidad DIFerente"	- Ingreso para las personas en edad activa
	Programa de atención a personas con discapacidad	- Atención de salud
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS-Prospera	- Atención de salud
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programa de apoyo al empleo	- Ingreso para las personas en edad activa
	Programa de apoyo a la educación indígena	- Atención de salud - Ingreso para los niños

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		- Ingreso para las personas en edad activa
	Programa de infraestructura indígena	- Ingreso para las personas en edad activa
Secretaría de Educación Pública	Programa para la inclusión y la equidad educativa	- Atención de salud - Ingreso para las personas en edad activa
Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano	Programa de apoyo a la vivienda	- Atención de salud - Ingreso para los niños - Ingreso para las personas en edad activa
Comisión Nacional del Agua	Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento	- Acceso al agua potable

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por los portales de las diferentes secretarías de estado y órganos descentralizados del gobierno federal

1.4.2.1 Programas adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social es una de las Secretarías de Estado de la administración pública federal que *se encarga de formular y coordinar la política social del Gobierno Federal*³², por ende es una de las dependencias que implementa el mayor número de programas asistenciales en el país.

La finalidad de esta dependencia, es:

Desarrollar las capacidades de los mexicanos en materia de salud, educación y alimentación; brindar una Red de Protección Social a los sectores más vulnerables de la población; y fortalecer la coordinación entre la política social y la política económica con objeto de brindar a todas y cada una de las y los mexicanos una fuente sustentable de ingresos.³³

³² Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, *Secretaría de Desarrollo Social*, México, 2015, Disponible en: <http://www.programassociales.mx/?p=944>, Fecha de consulta: 1 de julio de 2016.

³³ Secretaría de Desarrollo Social, *Manual del ciudadano*, Ed. SEDESOL, México, 2012, p. 5, Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/MC_2012.pdf, Fecha de consulta: 20 de abril de 2016.

Es así que SEDESOL está encargada de ocho programas asistenciales encaminados al cumplimiento de la iniciativa del piso de protección social, los cuales son: Prospera programa de inclusión social, pensión para adultos mayores, programa de abasto social de leche, programa de coinversión social, empleo temporal, programa de atención a jornaleros agrícolas, programa 3x1 para migrantes y programa para el desarrollo de zonas prioritarias.

a) Prospera programa de inclusión social

Prospera es uno de los programas de asistencia social que, a pesar del cambio de sexenios en el ejecutivo federal y transiciones de poder, es decir, de corrientes políticas diferentes, sigue estando vigente.

Es el programa más completo que el gobierno mexicano otorga a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad. Este Programa de Inclusión Social tiene como objetivo:

Articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.³⁴

Los beneficiarios de este programa son *familias que viven en marginación y pobreza extrema, dando prioridad a hogares con integrantes menores de 22 años y mujeres en edad reproductiva.*³⁵ Así mismo refiere que *las familias elegibles para ingresar o reingresar al Programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo*

³⁴ Secretaría de Desarrollo Social, *Decreto de creación de prospera*, México, 2014, Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/15278/05092014_DOE_Decreto_de_Creacion_Prospera.pdf, Fecha de consulta: 20 de abril de 2016.

³⁵ Secretaría de Desarrollo social, *Guía de programas asistenciales*, Ed. SEDESOL, México, 2015, p. 9.

*ajustada (LBMa).*³⁶Por ende para ser beneficiario del programa es necesario conocer las características socioeconómicas y demográficas de cada familia, mediante encuestas que se encuentran establecidas en las reglas operacionales de prospera.

Las prestaciones que brinda el programa se encuentran formadas por cuatro componentes principales:

- 1.- El alimentario: donde se otorga apoyo económico para la alimentación de la familia;
- 2.- Educación: consistente en apoyo con becas para los jóvenes que se encuentren estudiando en la educación básica, así como apoyo para la compra de útiles escolares.
- 3.- Salud: encaminada a la atención médica y en algunos casos Hospitalarios;
- 4.- Vinculación: tiene como finalidad incluir al campo laboral formal a los jóvenes que son beneficiarios del programa posterior a la terminación de sus estudios de preparatoria, así como el otorgamiento de créditos baratos, seguro de vida, educación financiera entre otros a las jefas de familia;

Respecto al marco jurídico por el que se rige PROSPERA, en primer lugar, se rige bajo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posterior a ella las leyes secundarias como la Ley de Desarrollo Social, el decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social y las Reglas Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

³⁶ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, para el ejercicio fiscal 2016, México, 2015, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015, Fecha de consulta 21 de junio de 2016.

Por cuanto al mecanismo de financiamiento del programa son otorgados año con año mediante el presupuesto de egresos que el Congreso de la Unión destine para el desarrollo de este.

b) Programa para adultos mayores

Este programa brinda prestación económica a los adultos mayores, y tiene como objetivo *asegurar un ingreso mínimo y apoyos de protección social a las personas adultas mayores de 65 años de edad en adelante que no reciben ingreso mensual superior a 1,092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.*³⁷

Para ser beneficiario de este programa es necesario cubrir con los requisitos siguientes:

- Tener 65 años en adelante
- No recibir ingresos superiores a \$1,092 pesos mensuales por concepto de pago de pensión por cesantía en edad avanzada o vejez bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente a partir del día 1 de julio de 1997 y la Ley abrogada por ésta; por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el día 31 de marzo de 2007 y bajo el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente; por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del día 1 de abril de 2007; así como por esquemas similares en que se dé una pensión por años de servicio o edad por parte de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.³⁸

La prestación que garantiza este programa consiste en *consignar al beneficiario la cantidad de \$580.00 pesos mensuales con entregas*

³⁷ Secretaría de Desarrollo Social, *Pensión para Adultos Mayores*, SEDESOL, México, 2015, Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/pension-para-adultos-mayores>, Fecha de consulta: 28 de junio de 2016.

³⁸ *Ídem*.

*bimestrales. Así mismo la cantidad de \$1,160.00 pesos por pago de marcha que se entrega por única ocasión al representante del adulto mayor, una vez que este fallece.*³⁹

Respecto del marco jurídico que envuelve este programa tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Desarrollo Social y el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2016.

Mediante este programa se pretende garantizar la calidad de vida de las personas de la tercera edad que carecen de alguna entrada económica o en su defecto, sea inferior al monto establecido en los criterios de elegibilidad para la entrada a dicho programa, así mismo se enfoca a uno de las cuatro garantías establecidas en la iniciativa del piso de protección social, como lo es el ingreso a las personas adultas mayores.

c) Programa de abasto social de leche

*Este programa apoya a las personas integrantes de los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio*⁴⁰ mismo que es subsidiado por el gobierno federal.

*El abasto social de leche va enfocado a los hogares en condiciones de pobreza con niñas y niños de seis meses a doce años de edad, mujeres en período de gestación o lactancia, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres de 45 a 59 años de edad, enfermos y/o discapacitados y adultos de 60 y más años, que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos.*⁴¹

El objetivo de este programa es contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza

³⁹ *Op. cit.*, Secretaría de Desarrollo social, p. 18.

⁴⁰ *Ibídem*, p. 25.

⁴¹ Infoniñez, *Programa de Abasto Social de Leche LICONSA*, México, 2015, Disponible en: http://www.infoninez.mx/busqueda-por-institucion/cdi/item/programa-de-abasto-social-de-leche-liconsa?category_id=149, Fecha de consulta: 20 de abril de 2016.

patrimonial.⁴² En donde cada beneficiario recibe 4 litros de leche a la semana y el máximo establecida para cada hogar es de 24 litros a la semana.⁴³

Este programa va encaminado para satisfacer la necesidad alimentaria que carece el grupo vulnerable determinado por el programa conforme a las reglas que previamente establecen.

Los requisitos para ser beneficiario de este programa consisten en *que el domicilio del hogar se encuentre dentro de la cobertura del Programa y que en el mismo existan personas con las características antes mencionadas*⁴⁴, cumpliendo con el primer requisito el interesado deberá *acudir a la lechería el día y en el horario en el cual asiste el personal de Prometería Social encargado*,⁴⁵ presentado la documentación que se le solicite.

Por cuanto al mecanismo de financiamiento de este programa, se debe resaltar que, parte de este programa es subsidiado por el gobierno federal, mientras que los beneficiarios que adquieran producto lácteo pagan una mínima cantidad por la adquisición del producto.

El marco normativo que rige este programa se encuentra nuestra carta magna, la Ley de Desarrollo Social y Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2016.

d) Programa Coinversión Social

El programa de Coinversión Social, *promueve y fortalece la participación de la Sociedad Civil organizada en acciones de desarrollo social que*

⁴² *Op. cit.*, Secretaría de Desarrollo Social, p. 28.

⁴³ *Cfr.* Secretaría de Desarrollo Social, *Guía de programas asistenciales*, Ed. SEDESOL, México, 2015, p. 26.

⁴⁴ *Op cit.*, Secretaría de Desarrollo Social, p. 26.

⁴⁵ *Ídem.*

*beneficien a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad.*⁴⁶

*Este programa se basa en el principio de corresponsabilidad, a través de un esquema de coinversión, sumando los recursos gubernamentales con los de los actores sociales para realizar los proyectos.*⁴⁷

Los beneficiarios de este programa pueden ser grupos sociales *que cuentan con proyectos de desarrollo social que coadyuven al desarrollo de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión,*⁴⁸ en específico, van encaminados a dos grupos sociales específicos, 1) a la sociedad civil y; 2) a las instituciones de educación superior o centros de investigación.

Para poder ser beneficiario de este programa, los proyectos que se pretendan implementar tendrán que versar en ciertos temas, como la promoción del desarrollo humano y social, el fortalecimiento, capacitación y sistematización y de investigación.

Así mismo tendrá que cubrir los siguientes requisitos:

1. Presentar el Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación del Programa de Coinversión Social,
2. Adjuntar al proyecto, la Constancia de Situación Fiscal emitida por el Servicio de Administración Tributaria, con una antigüedad máxima de un mes a la fecha en que se presenta el proyecto. Registrar en el Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos, la aportación del Actor Social.
4. Si el año anterior, se fue beneficiario del Programa, se verificará la entrega del Reporte Final de Actividades completo y en los plazos señalados, de cada proyecto apoyado. En las convocatorias emitidas en exclusividad por el INDESOL, los Actores Sociales tienen derecho a presentar un solo proyecto en el ejercicio fiscal correspondiente. El Actor Social podrá presentar adicionalmente otro proyecto en alguna de las convocatorias que el INDESOL emita en coinversión con otra instancia.

⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Coinversión social*, Ed. SEDESOL, México, 2016, Disponible en: <http://indesol.gob.mx/programas/coinversion-social/>, Fecha de consulta: 27 de junio de 2016.

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ *Op. cit.*, Secretaría de Desarrollo Social, p. 51.

6. No tener irregularidades o incumplimientos reportados, observaciones de auditorías o cualquier otro tipo de impedimento jurídico administrativo con algún Programa de la SEDESOL, o con alguna instancia pública que lo haga del conocimiento del Programa.

7. No recibir apoyos de otros Programas federales para las mismas actividades señaladas en el proyecto, durante el presente ejercicio fiscal.

8. No solicitar ni recibir apoyos del Programa para proyectos iguales o para las mismas actividades.⁴⁹

Los beneficios del programa son de naturaleza económica, pues *otorga recursos públicos concursables para el desarrollo de proyectos presentados por los Actores Sociales*,⁵⁰ la cantidad que se otorgarán como apoyo “*por proyecto se establecerá en la convocatoria, pero en ningún caso se podrá otorgar a un proyecto más de 1,000,000 de pesos.*”⁵¹

Por lo que respecta al financiamiento del programa, es claro que se encuentra subsidiado por el gobierno federal, pero a su vez los grupos sociales tendrán que realizar un aporte no menor del 20 por ciento conforme al costo del proyecto, ya sea monetaria o no monetaria.

La normatividad que regirá este programa será la Ley de Desarrollo social y el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2016.

e) *Empleo temporal*

El Programa de Empleo Temporal “*contribuye al bienestar de hombres y mujeres que enfrentan una reducción de sus ingresos, y de la población afectada por emergencias mediante apoyos económicos temporales por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario.*”⁵²

⁴⁹ *Ibíd*em, pp. 52-53.

⁵⁰ *Ibíd*em, p. 52.

⁵¹ *Ídem*.

⁵² Secretaría de Desarrollo social, *Programa de empleo temporal*, Ed. SEDESOL, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-empleo-temporal>, Fecha de consulta: 27 de junio de 2017.

Los beneficiarios de este programa son aquellas *“personas de 16 años en adelante que tengan una disminución en sus ingresos o patrimonio por situaciones económicas adversas o desastres, a cambio de su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario.”*⁵³

Para ser beneficiario de este programa los requisitos necesarios son los siguientes:

Para los apoyos económicos

Tener 16 años de edad o más.

Entregar copia y presentar original de alguno de los documentos siguientes:

- Clave Única de Registro de Población (CURP).
- Acta de Nacimiento.
- Credencial para votar vigente.
- Pasaporte vigente.
- Cédula Profesional.
- Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
- Constancia de Identidad y Edad con fotografía, expedida por la autoridad municipal; en localidades de hasta 10 mil habitantes.

Para realizar un proyecto

Presentar original y copia de una solicitud para la ejecución de un proyecto, que deberá contener:

- Nombre del municipio y de la localidad en donde se realizará el proyecto.
- Descripción breve del proyecto.
- Nombre completo del interesado o la persona que representa a los solicitantes y su firma o huella.⁵⁴

Este programa otorga *apoyos económicos por concepto de pago de jornales que equivalen al 99% del salario mínimo vigente que corresponde a la zona económica en la que se desarrolla el proyecto, por su participación en proyectos.*⁵⁵ así mismo brinda *apoyo para la ejecución de proyectos, considerando el 76% del presupuesto asignado para el pago de jornales y el 24% restante para la adquisición o renta de herramientas, materiales, maquinaria, equipo o costos de transporte.*⁵⁶

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ Secretaría de Desarrollo social, *Guía de programas asistenciales*, Ed. SEDESOL, México, 2015, p. 32.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 31.

⁵⁶ *Ídem.*

La normatividad que rige este programa será el Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2016.

f) *Programa de atención a jornaleros agrícolas*

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, *contribuye al desarrollo de las y los jornaleros agrícolas y los integrantes de su hogar mediante apoyos en alimentación, educación, promoción de los derechos humanos, infraestructura y servicios básicos.*⁵⁷ Uno de sus principales objetivos es *reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola mediante acciones que faciliten su acceso a la alimentación, educación y promoción del ejercicio de los derechos humanos.*⁵⁸

Las personas que pueden ser beneficiarias de este programa son aquellas *que laboran como jornaleros agrícolas, integrada por mujeres y hombres de 16 años o más, así como los integrantes de su hogar.*⁵⁹ Los requisitos para poder gozar de las prestaciones que brinda el programa para la atención de jornaleros son:

- Ser integrante de un hogar jornalero.
- Comprobar su identidad y edad con Credencial para votar o Pasaporte o Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores INAPAM, entre otras opciones.
- Proporcionar la información que el personal del programa solicite para el llenado del Cuestionario Único de Información Socioeconómica y el Cuestionario Complementario.

⁵⁷ Secretaría de Desarrollo Social, *Atención a jornaleros agrícolas*, Ed. SEDESOL, México, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/atencion-a-jornaleros-agricolas>, Fecha de consulta: 28 de junio de 2016.

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*, Ed. SEDESOL, México, 2016, p.1, Disponible en: http://sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/jornaleros_agricolas.pdf, Fecha de consulta: 28 de junio de 2016.

- Para la ejecución de proyectos para mejorar los servicios básicos es necesario que se entregue una propuesta por escrito en las oficinas de las delegaciones de la SEDESOL en el país.
- Los solicitantes que vivan en localidades de hasta 10 mil habitantes, podrán presentar constancia de identidad, edad y residencia con fotografía, expedida por autoridad municipal.⁶⁰

Respecto a las prestaciones que brinda este programa se garantizan en apoyos económicos y en especie, mismo que consisten en:

- Apoyos económicos a los hogares jornaleros cuyos niños y niñas permanecen en las aulas. Los apoyos por cada niño se otorgan en montos que van desde 168 pesos hasta 669 pesos mensuales, dependiendo del grado escolar y el género de cada niño.
- Apoyos Económicos por 800 pesos cuando arriben a las regiones agrícolas a donde emigren en búsqueda de trabajo.
- Apoyos Alimenticios en especie a niñas y niños menores de 14 años de hogares jornaleros que acudan a los comedores instalados por el programa en campos agrícolas.
- Apoyos para mejorar los servicios básicos que reciben los jornaleros en las regiones agrícolas donde trabajan.
- Apoyos especiales en caso de presentarse contingencias durante la migración de los hogares jornaleros o en su estancia en los campos agrícolas.

Por lo que respecta al marco normativo por el que se regirá el presente programa será lo estipulado en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2016.

g) Programa 3 X 1 para migrantes

El programa 3x1 para migrantes es *“impulsado por los migrantes radicados en el exterior, para colaborar en acciones y obras sociales que contribuyan al desarrollo de sus comunidades de origen.”*⁶¹ A través de la Secretaría de

⁶⁰ *Op. cit.*, Secretaría de Desarrollo Social, p. 37.

⁶¹ Secretaría de Desarrollo Social, *¿Qué es el 3x1 para Migrantes?*, Ed. SEDESOL, México, 2016, Disponible en: <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/conoce.php?secc=0>, Fecha de consulta: 28 de junio de 2016.

Desarrollo Social recaba los recursos de los migrantes y de los gobiernos federal, estatal y municipal para el desarrollo de obras en beneficio de la sociedad.

El objetivo primordial del presente programa es *contribuir al desarrollo comunitario de las localidades apoyando el desarrollo de proyectos de infraestructura social comunitaria, equipamiento o servicios comunitarios, así como de proyectos productivos.*⁶²

Los beneficiarios de este programa “*son las localidades en México que las y los migrantes decidan apoyar, así como a sus familias,*”⁶³ los requisitos que deberán cumplir los migrantes para poder acceder a los beneficios de este programa son:

Radical fuera de México, conformar una organización de migrantes de por lo menos 10 personas mayores de 18 años, de origen mexicano en su mayoría, y obtener una Toma de Nota en el Consulado de México que corresponda. Además, llenar y entregar en la delegación de la SEDESOL de la entidad federativa en la que se pretende realizar el proyecto, los formatos que correspondan al tipo de proyecto que se propone llevar a cabo.⁶⁴

Por lo que respecta a los apoyos que se pueden otorgar este programa consisten en:

- Proyectos de infraestructura social, monto máximo de apoyo federal de 1,000,000 de pesos.
- Proyectos de servicios comunitarios, monto máximo de apoyo federal de 1,000,000 de pesos.
- Proyectos Educativos:
 - a) Equipamiento de escuelas, el monto máximo de apoyo federal es de 250,000 pesos.
 - b) Mejoramiento de infraestructura escolar, el monto máximo de apoyo federal es de 400,000 pesos.
- Proyectos Productivos:

⁶² Secretaría de Desarrollo Social, *¿Cuáles son los objetivos del 3x1?*, Ed. SEDESOL, México, 2016, Disponible en: <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/conoce.php?secc=1>, Fecha de consulta: 28 de junio de 2016.

⁶³ *Op. cit.*, Secretaría de Desarrollo Social, p. 38.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 39.

- a) Comunitarios, que benefician al menos a cinco familias, el monto máximo de apoyo federal es de 500,000 pesos y el financiamiento es 3 x 1.
- b) Familiares, que benefician de dos a cuatro familias, el monto máximo de apoyo federal es de 300,000 pesos y el financiamiento es 1 x 1: Migrante 50% y SEDESOL 50%.
- c) Individuales, que benefician a una familia, el monto máximo de apoyo federal es de 250,000 pesos y el financiamiento es 1 x 1.⁶⁵

Cabe hacer mención que el sistema de financiamiento de este programa es 3 x 1, es decir *por cada peso que aporta el Club de Migrantes, el Gobierno Federal, el Gobierno estatal y el Gobierno municipal, aportan otro peso cada uno, de ahí que el Programa se llame 3 x 1 para Migrantes.*⁶⁶

La normatividad de este programa quedara conforme a lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 3X1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2016.

h) Programa para el desarrollo de comunidades prioritarias

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias atiende integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación⁶⁷, este programa tiene como objetivo:

Contribuir a la reducción de las desigualdades regionales al crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, así como las viviendas, en las localidades y municipios de muy alta y alta marginación, rezago social o alta concentración de pobreza.⁶⁸

Los beneficiarios de este programa es la población que vive en áreas rurales o comunidades en situación de pobreza, cuya vivienda puede

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 38-39.

⁶⁶ *Ídem*.

⁶⁷ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, Ed. SEDESOL, México, 2016, Disponible en: http://www.20062012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa, Fecha de consulta: 29 de junio de 2016.

⁶⁸ *Ídem*.

mejorarse o carece de algún servicio básico,⁶⁹ para poder ser beneficiaria de las prestaciones que brinda dicho programa es necesario cubrir los siguientes requisitos:

Presentar en las delegaciones de la SEDESOL una solicitud de apoyo en escrito libre, señalando la importancia de la obra o acciones a realizar, el beneficio a la comunidad y acompañarla con estudio técnico o proyecto, presupuesto, ubicación del proyecto, permisos de autoridades competentes y/o programas de mantenimiento.⁷⁰

Una vez aceptado el proyecto presentado por el solicitante los apoyos que brindaran este programa consisten en:

- Calidad y espacios en la vivienda (muros, techos fijos, pisos firmes, cuarto adicional).
- Servicios básicos en la vivienda (agua entubada en la vivienda o captador de agua, acceso al servicio eléctrico, acceso al drenaje, baños ecológicos, estufas ecológicas con chimenea).
- Infraestructura social comunitaria.
- Apoyos Complementarios.
- Situación de emergencia o contingencia.⁷¹

Los montos económicos para desarrollar estos proyectos estarán estipulados el marco normativo del programa, es decir, en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2016.

1.4.2.2 Programas implementados por la Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud es una dependencia federal que tiene como objetivo primordial *establecer las políticas de Estado para que la población ejerza su derecho a la protección a la salud.*⁷² Así mismo una de sus funciones es:

⁶⁹ *Op. cit.*, Secretaría de Desarrollo Social, p. 45.

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ *Ídem.*

⁷² Secretaría de Salud, *Misión*, Salud, México, 2016, Disponible en: http://portal.salud.gob.mx/contenidos/conoce_salud/mision_y_vision/misionvision.html, Fecha de consulta: 29 de junio de 2016.

Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.⁷³

En ese tenor de ideas dicha Secretaría de Estado está encargada de dirigir cinco programas asistenciales tendientes al cumplimiento de la iniciativa del piso de protección social, el seguro popular de salud, apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad, programa seguro médico siglo XXI, programa de desarrollo comunitario “comunidad DIFerente” y programa de atención a personas con discapacidad.

a) Seguro popular de salud

*El seguro popular de salud, es el mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.*⁷⁴

*El objetivo principal de este programa es proteger a toda la población que no cuente ya con un seguro social de gastos médicos, buscando de este modo que todos los integrantes de las familias afiliadas al seguro popular tengan acceso a los servicios de salud, médicos, hospitalarios, farmacéuticos y quirúrgicos.*⁷⁵

Los beneficiados de este programa pueden ser las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no

⁷³ Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Ed. Cámara de Diputados, México, 2016, p. 39.

⁷⁴ Seguro popular, *¿Qué es el REPSS?*, México, 2016, Disponible en: <http://seguropopular.morelos.gob.mx/>, Fecha de consulta: 29 de junio de 2016

⁷⁵ Seguro popular, *El seguro popular*, México, 2014, Disponible en: <http://www.seguropopular.org/>, Fecha de consulta: 29 de junio de 2016.

*cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud*⁷⁶ para poder ser beneficiario de este programa, se tiene que cubrir con ciertos requisitos mínimos como: *Residir en las regiones de cobertura del Seguro Popular de Salud, no ser derechohabiente de la seguridad social, optar voluntariamente por afiliarse, cubrir la cuota de afiliación correspondiente.*⁷⁷

Los beneficios que brinda este programa es la atención médica, farmacéutica y hospitalaria para ciertos tipos de enfermedades, es decir solo cubrirá aquellas que se encuentren estipuladas en el catálogo universal de servicios de salud.

El mecanismo de financiamiento de este programa es cubierto mediante subsidio federal proveniente de los recursos fiscales del presupuesto de egresos de la federación, al igual de las cuotas de los beneficiarios del programa por concepto de afiliación y las de recuperación por concepto de servicios médicos.

El marco normativo que rige el presente programa es la Constitución Política Federal, la Ley General de Salud, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud, las Reglas de Operación del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud y el Catálogo Universal de Servicios de Salud.

b) Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad

Este programa tiene como finalidad sacar de la pobreza a las personas que se encuentren en estado de necesidad carecientes de los principales servicios para subsistir, a través de este programa:

⁷⁶ Seguro popular, *¿A quiénes afiliamos?*, México, 2016, Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/seguro_popular/index/afiliacion.php, Fecha de consulta: 29 de junio de 2016.

⁷⁷ Secretaría de Salud, *Reglas operacionales*, México, 2014, Disponible en: http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpfs/reglas_operacion/4_lineamientos_generales.htm, Fecha de consulta: 29 de junio de 2016.

Se otorgarán recursos para la implementación de obras y acciones enfocadas principalmente a proyectos de infraestructura, rehabilitación y equipamiento y otras acciones que presenten los Sistemas Estatales DIF, los Sistemas Municipales DIF y las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como para el otorgamiento de apoyos económicos y en especie, que contribuyan a mitigar de las personas en estado de necesidad.⁷⁸

La población objetiva de acuerdo a las reglas de operación del presente programa son aquellas personas que se encuentren en estado de necesidad, es decir, a familias o personas cuya economía esté en desequilibrio, carecientes de servicios de salud para que puedan gozar una calidad de vida.

Las prestaciones o apoyos que brinda este programa se dividen en tres, apoyos directos económicos temporales, apoyos directos en especie y apoyos para atención especializada.

Por lo que respecta al primero *es una aportación económica mensual de hasta \$1,500.00 destinada a un beneficiario de acuerdo a un sólo Plan Social establecido, con una temporalidad de 3, 6, 9 y 12 meses como máximo.*⁷⁹

Los apoyos en especie *consisten en el otorgamiento de bienes o pago de servicios enfocados o vinculados principalmente con problemas de salud.*⁸⁰

Los montos máximos para determinado problema se encuentran establecidos en las reglas operacionales de este programa. El apoyo para la atención especializada:

Se proporciona a las personas que requieran de atención especializada en centros de asistencia social de carácter residencial, a través de Organizaciones de la Sociedad Civil con las que se celebre convenio de concertación, a fin de que reciban la atención integral, la cual puede tener una temporalidad de 6, 12, 18 y hasta 24 meses como máximo, previa revaloración del caso anualmente.⁸¹

⁷⁸ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2016*. Ed. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421770&fecha=30/12/2015, Fecha de consulta 5 de julio de 2016.

⁷⁹ *Ídem.*

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ *Ídem.*

Los requisitos para poder ser beneficiario del presente programas es *presentar solicitud de apoyo directo económico temporal o apoyo directo en especie, o bien de atención especializada, mediante escrito firmado, en la Ventanilla Única del SNDIF en el Área de Atención Ciudadana,*⁸² anexando documentos de identificación entre otros - acta de nacimiento, identificación oficial, entre otros.-

El marco normativo que rige el presente programa son la Ley de Asistencia Social, Ley General de Desarrollo Social, Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social y el acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad.

c) Programa seguro médico siglo XXI

El programa seguro médico siglo XXI es un seguro de gastos médicos que *se otorga a todos los niños de entre cero a cinco años de edad, protegiéndolos durante esta etapa de vida y que busca una cobertura universal para sus afiliados.*⁸³ Los beneficiarios de este programa estarán protegidos por las principales enfermedades que se presenten duran ese ciclo de vida.

Los beneficiarios de este programa son todos los niños de un rango de edad de cero a cinco años *que no sean derechohabientes de la seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA etc.) o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud y que estén afiliados al Sistema de Protección Social de Salud.*⁸⁴

⁸² *Ídem.*

⁸³ Ciudad de México, *Sistema de Protección Social de Salud del D.F.*, Secretaría de Salud, México, 2016, Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/seguro_popular/index/smsxxi.php, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

⁸⁴ *Ídem.*

Como se puede observar las prestaciones que garantiza este programa van encaminadas a la atención de la salud, mismas que cubren las siguientes coberturas:

- 144 patologías del CAUSES (Que incluyen la atención de menores de 5 años)
- 46 patologías del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (Incluyen las 17 patologías quirúrgicas de trastornos congénitos y adquiridos)
- 140 intervenciones explícitas que se reúnen en los siguientes conglomerados:

Ciertas enfermedades infecciosas parasitarias

- Tumores
- Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos
- Enfermedades del sistema nervioso
- Enfermedades del ojo
- Enfermedades del oído
- Enfermedades del sistema circulatorio
- Enfermedades del sistema respiratorio
- Enfermedades del sistema digestivo
- Enfermedades de la piel
- Enfermedades del sistema osteomuscular
- Enfermedades del sistema genitourinario
- Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal
- Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas
- Síntomas y signos generales (choque hipovolémico)
- Traumatismo, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causa externa
- Quemaduras y corrosiones
- Complicaciones de la atención médica y quirúrgica⁸⁵

Los requisitos que se deberán de cubrir para ser beneficiario de este programa son:

- Ser mexicanos residentes en el territorio nacional
- Tener entre cero y cinco años de edad
- No ser derechohabientes de la seguridad social o contar con algún otro mecanismo de previsión social en salud
- Contar con póliza de afiliación vigente y que el menor se encuentre registrado en ella

Trámite el alta en el Sistema:

⁸⁵ *Ídem.*

1. Solicite voluntariamente la afiliación del menor y de su familia al sistema
2. Entregue en el MAO (*Módulo de afiliación*) del Sistema al momento de su afiliación, copia de la *Clave Única de Registro de Población (CURP)* o del *Acta de Nacimiento* o, en su caso, del *Certificado de Nacimiento*.⁸⁶

En relación al marco normativo por el que se rige este programa, podemos encontrar a la Ley General de Desarrollo Social y el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro Médico Siglo XXI.

d) Programa de desarrollo comunitario comunidad DIFerente

El objetivo de este programa es contribuir a mejorar las condiciones sociales de vida en las localidades de alta marginación, *a través de la conformación de Grupos de Desarrollo que implementen, de manera autoestima, proyectos comunitarios, con la participación activa, organizada, sistemática y voluntaria de sus integrantes.*⁸⁷

Va dirigida a localidades con alta y muy alta marginación “*de acuerdo al Índice de Marginación CONAPO 2010.*”⁸⁸ Los beneficiarios que quieran recibir las prestaciones que otorga este programa tendrán que pertenecer a la población potencial, contar con el Acta Constitutiva del Grupo de Desarrollo y contar con un Diagnóstico Participativo y Programa de Trabajo Comunitario, suscritos por todos los integrantes del Grupo de Desarrollo.

Los apoyos que brinda el programa son de naturaleza económica, que tengan como finalidad el desarrollo de los planes de trabajo que se pretendan realizar, dichos recursos serán:

Los que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, y serán transferidos a las instancias ejecutoras, en

⁸⁶ *Ídem.*

⁸⁷ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente", para el ejercicio fiscal 2016.* Ed. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421507&fecha=28/12/2015, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

⁸⁸ *Ídem.*

los términos de las presentes Reglas de Operación y de acuerdo a los Convenios de Coordinación que se suscriban conforme a los plazos y términos que establezcan las disposiciones aplicables en materia de gasto público.⁸⁹

En relación al marco normativo por el que se rige el programa se encuentra el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" la Ley de Desarrollo Social, la ley de asistencia social y la Ley General de Salud.

e) Programa de atención a personas con discapacidad

Este programa tiene como finalidad *contribuir a que la población con discapacidad pueda mejorar sus condiciones de vida a través de la ejecución de proyectos relacionados con obras o acciones que promueven su inclusión laboral, educativa y social.*⁹⁰

La población objetiva de este programa son las *Personas con Discapacidad preferentemente aquéllas en situación de pobreza, que habiten en zonas urbanas y rurales, atendidas por el SNDIF, los SEDIF, los SMDIF y las OSC en todo el territorio nacional.*⁹¹, por ende, los beneficiarios que pueden ser parte de este programa serán *los SEDIF, los SMDIF y las OSC que brinden atención a las Personas con Discapacidad, a través de sus proyectos alineados a este Programa.*⁹²

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, *Programa de Atención de Personas con Discapacidad*, Ed. CONEVAL, México, 2013, Disponible en: http://sn.dif.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/07/ReporteFichaMonitoreoEvaluacion_S039-FINAL.pdf, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

⁹¹ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2016*, Ed. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421602&fecha=29/12/2015, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

⁹² *Ídem.*

Para ser beneficiario de los apoyos que otorga este programa deberán presentar los proyectos a desarrollar en la unidad de atención con las características y procedimientos establecidos en las reglas de operación del presente programa.⁹³El monto de los apoyos para su utilización tendrán que estar apegados a las convocatorias abiertas y por lo estipulado en dichas reglas.

Respecto al marco normativo encontramos a la Ley de Desarrollo Social, la Ley General de Salud, la Ley de Asistencia Social y por supuesto al Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2016.

1.4.2.3 Programas asignados al Instituto Mexicano del Seguro Social

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una de las instituciones en México encaminadas de brindar prestaciones de seguridad social a sus derechohabientes, misma que es *la institución con mayor presencia en la atención a la salud y en la protección social de los mexicanos desde su fundación en 1943.*⁹⁴

Esta institución está encargada de conducir y otorgar un programa asistencial encaminado al cumplimiento del piso de protección social en México, denominado IMSS-Prospera el cual se desarrollará a continuación.

a) IMSS-Prospera

El Programa IMSS-PROSPERA, *tiene como misión cuidar y fomentar de manera integral la salud de los mexicanos que no cuentan con seguridad social*

⁹³ Cfr. Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2016*, Ed. SEGOB, México, 2015.

⁹⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Conoce al IMSS*, Ed. IMSS, México, 2015, Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>, Fecha de consulta: 5 de junio de 2016.

*y habitan en zonas rurales o urbanas marginadas en condiciones de pobreza extrema.*⁹⁵

Este programa Brinda servicios de salud a los beneficiarios que acuden a cada una de las Unidades Médicas del instituto, la población objetiva de este programa *son aquellas personas no cubiertas por ningún sistema de seguridad social, en su mayoría residentes de localidades de alta y muy alta marginación, en las que está presente el Programa.*⁹⁶

Como se podrá observar las prestaciones que brinda este programa son en especie, en específico las encaminadas a la atención de la salud, cabe precisar que el tipo de atención medica que presta este programa las encontramos en el catálogo de servicios, plasmados en las reglas de operación de este programa.

El marco normativo por el cual se regirá este programa será la Ley General de Salud, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, las Reglas de Operación IMSS-PROSPERA 2016 y las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016.

1.4.2.4 Programa aplicado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal encargada de:

Fortalecer la política laboral, a partir de cuatro ejes rectores dirigidos a lograr que los mexicanos tengan acceso a empleos formales y de calidad, con prestaciones y derechos plenos, a través de la democratización de la productividad, la plena salvaguarda de sus derechos y el de las personas en situación de vulnerabilidad, además de que les asegure el acceso a la justicia laboral. Todo ello, privilegiando el diálogo social con

⁹⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social, *IMSS-Prospera*, Ed. IMSS, México, 2016, Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/imss-prospera>, Fecha de consulta: 5 de julio del 2016.

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-PROSPERA para el ejercicio fiscal 2016*, Ed. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/reglas_2016/IMSS_27122015_01.pdf, Fecha de consulta: 5 de julio del 2016.

responsabilidad, madurez y voluntad para alcanzar soluciones y acuerdos, que den continuidad a los procesos productivos y a las fuentes de empleo, para fomentar el crecimiento económico del país y preservar la paz laboral.⁹⁷

En ese contexto esta dependencia tiene a su cargo un programa asistencial dirigido al cumplimiento de la iniciativa del piso de protección social, denominada programa de apoyo al empleo, mismo que desarrollaremos a continuación.

a) *Programa de apoyo al empleo*

Mediante este programa se busca *brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de Servicios de Vinculación Laboral, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.*⁹⁸

La población objetiva para ser beneficiaria de este programa *la constituyen personas (hombres y mujeres) que sean Buscadores de empleo que cuenten con 16 años o más.*⁹⁹

Para formar parte de los beneficiarios de este programa el interesado deberá cumplir ciertos requisitos establecidos en las reglas operacionales del mismo, resaltando los siguientes: registrarse vía internet en la página oficial del servicio nacional del empleo o en su defecto, acudir personalmente a las

⁹⁷ Secretaría de Trabajo y Previsión Social, *Misión y visión*, Ed. STPS, México, 2016, Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes_somos/MYV.html, Fecha de consulta: 5 de junio de 2016.

⁹⁸ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*, SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55001/Reglas_de_Operacion_2016.pdf, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

⁹⁹ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*, Ed. SEGOB, México, 2017, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508948&fecha=26/12/2017, Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2016

oficinas de la dependencia para que sea registrado, ser buscador de empleo y contar con 16 años o más.

Las prestaciones que brinda este programa consisten en apoyos económicos y/o en especie provenientes de recursos públicos.¹⁰⁰ Por lo que respecta a los servicios de vinculación laboral existen diferentes modalidades como: ferias de empleo, bolsa de trabajo, mecanismo de movilidad laboral, atención de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá, entre otros.¹⁰¹

El marco normativo más importante por el que se apegará este programa será el Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento interior de la Secretaría del Trabajo.

1.4.2.5 Programas desarrollados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas *atiende y beneficia a millones de familias indígenas con infraestructura y vivienda (electricidad, agua potable, alcantarillado, caminos y carreteras)*;¹⁰² así mismos una de sus funciones es realizar apoyos *con proyectos productivos y ecoturísticos; llevamos programas de alimentación a miles de poblaciones; resguardamos y promovemos el arte y la cultura indígena a través de nuestros distintos museos.*¹⁰³

Respecto a los programas asistenciales encaminados al cumplimiento del piso de protección social que conduce esta comisión, se encuentran el programa de apoyo a la educación indígena y el programa de infraestructura indígena.

¹⁰⁰ *Ídem.*

¹⁰¹ Cfr. Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*, SEGOB, México, 2015.

¹⁰² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, *¿Qué hacemos?*, Ed. CDI, México, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/cdi/que-hacemos>, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

¹⁰³ *Ídem.*

a) *Programa de apoyo a la educación indígena*

Este programa asistencial tiene como finalidad *apoyar la permanencia en la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas, inscritos en escuelas públicas, a través de modelos diferenciados de atención, priorizando aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad.*¹⁰⁴

Por ende los beneficiarios de este programa son niños y jóvenes indígenas que se encuentren estudiando bajo los siguientes requisitos y modalidades:

- Estudiantes indígenas de 5 a 29 años que se encuentren inscritos en escuelas públicas de la localidad sede de una Casa y que no cuentan con servicios educativos en su localidad.
- Estudiantes indígenas de 5 a 29 años que se encuentren inscritos en escuelas públicas de la localidad sede de una Casa o Comedor y que requieren servicios de alimentación.
- Jóvenes indígenas de 17 a 29 años de edad, inscritos o egresados en Instituciones públicas de Educación Superior que estudien en los estados en la cobertura de atención de la CDI.¹⁰⁵

Por lo que respecta a las prestaciones que garantiza el programa de apoyo para la educación indígena tenemos los siguientes:

- Casa del Niño Indígena. Brinda alimentación, hospedaje y actividades complementarias a la población beneficiaria, atendiendo preferentemente aquella que proviene de localidades que no cuentan con servicios de educación.
- Comedor del Niño Indígena. Brinda alimentación y actividades complementarias a la población beneficiaria que vive en la localidad donde se ubica el centro educativo al que asisten.
- Casa o Comedor Comunitario del Niño indígena. El programa otorga apoyo a través de instancias estatales, municipales y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) que operan espacios comunitarios para brindar servicio de alimentación y material de higiene a estudiantes indígenas.
- Becas de Educación Superior y Apoyo a Titulación, para estudiantes.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, *Programa de apoyo a la Educación Indígena*, Ed. CDI, México, 2014, Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/paei/>, Fecha de consulta: 5 de julio del 2016.

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ *Ídem.*

El marco jurídico principal por el cual se regirá este programa será lo estipulado en el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2016.

b) Programa de Infraestructura Indígena

Este programa adscrito a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas:

Promueve y ejecuta acciones para contribuir al abatimiento del rezago en materia de infraestructura básica (comunicación terrestre, electrificación, agua potable, drenaje y saneamiento), así como en vivienda de la población indígena, quehacer en el cual participan dependencias federales y otros órdenes de gobierno; con la operación del Programa se procura que la población indígena de las localidades en donde se realicen las obras y acciones supere el aislamiento y disponga de bienes y servicios básicos.¹⁰⁷

La población objetiva que puede ser beneficiaria de las prestaciones que otorga este programa es *la población que habita en localidades en donde al menos el cuarenta por ciento (40%) de sus habitantes se identifiquen como población indígena y que carecen de alguno de los tipos de apoyo que otorga el Programa*¹⁰⁸ asimismo tendrán que cubrir *las características que se indican*

¹⁰⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, *Programa de Infraestructura Indígena*, Ed. CDI, México, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/cdi/acciones-y-programas/programa-de-infraestructura-indigena>, Fecha de consulta: 5 de junio de 2016.

¹⁰⁸ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena a cargo de la Dirección General de Infraestructura de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2016*, Ed. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421455&fecha=27/12/2015, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

*a continuación: I. Que sean de alta o muy alta marginación, II. Tengan entre 50 y 15,000 habitantes.*¹⁰⁹

Respecto a las prestaciones otorgadas a través de este programa son: *Caminos rurales, alimentadores, y puentes vehiculares, electrificación, agua potable, drenaje y saneamiento, edificación de vivienda, elaboración de proyectos y estudios así como las erogaciones que se deriven de autorizaciones ambientales.*¹¹⁰

En relación al marco normativo rector de este programa, encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena a cargo de la Dirección General de Infraestructura de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2016.

1.4.2.6 Programa aplicado por la Secretaría de Educación Pública

La Secretaría de Educación Pública *es un organismo de alcance nacional, creado el 25 de septiembre de 1921,*¹¹¹ misma que tiene como misión *crear las condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden.*¹¹²

En esa tesitura y abordando el tema que nos ocupa, esta secretaría tiene a su cargo un programa asistencial que va emparejada al cumplimiento de la

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ *Op, cit.*, Diario Oficial de la Federación.

¹¹¹ Organización Internacional del Trabajo, *Secretaría de Educación Pública*, Ed. OIT, Suiza, Disponible en: <http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/sep/index.htm>, Fecha de consulta 5 de julio de 2016.

¹¹² Secretaría de Educación Pública, *¿Qué hacemos?*, México, 2016, Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/que-hacemos>, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

iniciativa del piso de protección social, dicho programa lleva por nombre Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.

a) Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa

El presente programa tiene como objetivo:

Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de Instituciones de educación básica, media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad.¹¹³

En esas condiciones las reglas de operación de este programa sostienen que la población objetiva que podrá ser beneficiaria de las prestaciones de este programa serán los planteles educativos conforme a lo siguiente:

Tipo Básico

Son las Entidades Federativas que a través de sus AEL atienden a población escolar de educación básica en contexto de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión.

Tipo Medio Superior

Los planteles federales de las direcciones generales adscritas a la SEMS y los ODE en los cuales se establezcan y/o se encuentren los CAED, que cumplan con los requisitos establecidos en el numeral 3.3.1. De las presentes RO.

Tipo Superior

Las IPES de todo el país adscritas a la SES que presenten matrícula estudiantil con discapacidad o población indígena en el Cuestionario 911 "Estadística Educativa" y que cumplan con lo establecido en el numeral 3.3.1. De las presentes RO.¹¹⁴

Los requisitos que solicita este programa para ser acreedor de los beneficios varían dependiendo el tipo de grado escolar que las instituciones

¹¹³ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO número 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016*, Ed. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421440&fecha=27/12/2015, Fecha de consulta: 5 de julio de 2016.

¹¹⁴ *Ídem*.

impartan,¹¹⁵ mismas que se podrán encontrar estipuladas en el punto 3.3.1 requisitos de las reglas de operación de este programa.

Los apoyos que brinda este programa son en especie y económicas, los cuales, podrán variar dependiendo del tipo de institución educativa que sea beneficiaria, asimismo los montos máximos se encuentran estipulados en el punto 3.4 *Características de los apoyos (tipo y monto) de las reglas de operación*.¹¹⁶

El marco jurídico por el que se desarrolla este programa es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo número 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016.

1.4.2.7 Programa adscrito a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial Y Urbano

La Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano es una Secretaría de Estado que forma parte del ejecutivo federal y tiene como objetivo *promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo*,¹¹⁷ al igual que:

Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios

¹¹⁵ Cfr. Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO número 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016*, Ed. SEGOB, México, 2015.

¹¹⁶ *Ídem*.

¹¹⁷ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *¿Qué hacemos?*, Ed. SEDATU, México, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>, Fecha de consulta: 6 de julio de 2016.

mediante acciones en materia de certeza jurídica territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.¹¹⁸

Esta dependencia tiene a su cargo un programa asistencial denominado programa de apoyo a la vivienda, que va enfocado a cumplir parte de la iniciativa de pisos de protección social, misma que hablaremos en el siguiente punto.

a) Programa de Apoyo a la Vivienda

A través de este programa *el gobierno federal otorga subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de la vivienda, para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.*¹¹⁹

Los beneficiarios que pueden ser acreedores del apoyo otorgado en este programa *son los hogares mexicanos en situación de pobreza,*¹²⁰ dichas familias tendrán que cubrir los siguientes requisitos:

Los documentos que se deben presentar para solicitar un subsidio son:

- Original para cotejo y entregar copia de la CURP, y original para cotejo y entregar copia de la CURP de su cónyuge.
- Copia simple de constancia del domicilio en el que vive actualmente o constancia original expedida por parte de la autoridad local.
- Documento firmado bajo protesta de decir la verdad de que no ha recibido subsidio para adquirir o comprar vivienda.
- Si la acción de vivienda se realizará en el terreno del solicitante en ámbito urbano, presentar copia simple del último pago del impuesto predial; si el terreno está en ámbito rural, presentar copia del documento en el que las instancias ejecutoras acreditan la posesión legal del mismo.
- En caso de edificación de vivienda, entregar certificado original de no propiedad del solicitante y de su cónyuge.
- Para ampliar o mejorar vivienda, el solicitante y su cónyuge deben presentar un certificado original de la propiedad.

¹¹⁸ *Ídem.*

¹¹⁹ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *Apoyo a la Vivienda*, Ed. FONHAPO, México, 2016, Disponible en: <http://www.fonhapo.gob.mx/2013/programas/apoyo-a-la-vivienda.html>, Fecha de consulta: 6 de junio de 2016.

¹²⁰ *Ídem.*

- Llenar el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS), que se le entregará en las oficinas en las que presentará su documentación.¹²¹

Respecto de las prestaciones que garantiza este programa asistencial encontramos los siguientes:

A partir de 48 y hasta 63 mil pesos para edificar una unidad básica de vivienda en el ámbito urbano y rural.

De 15 a 20 mil pesos para ampliar una vivienda en zonas urbanas y rurales.

De 10 a 15 mil pesos para mejorar la vivienda en zonas urbanas y rurales.¹²²

El marco normativo por el cual se llevará a cabo este programa será lo que estipule el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y por supuesto las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2016, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

1.4.2.8 Programa llevado a cabo por la Comisión Nacional del Agua

La Comisión Nacional del Agua es un organismo público descentralizado del gobierno de la república que tiene como misión “*preservar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes para su administración sustentable y garantizar la seguridad hídrica con la responsabilidad de los órdenes de gobierno y la sociedad en general*”¹²³

Al tener como misión preservar y garantizar la correcta aplicación de las aguas nacionales en beneficio de la población mexicana, esta dependencia tiene a su cargo un programa asistencial que tiene relación con la iniciativa de

¹²¹ *Ídem.*

¹²² *Ídem.*

¹²³ Comisión Nacional del Agua, *Misión y visión*, Ed. CONAGUA, México, 2012, Disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=27>, Fecha de consulta: 6 de junio de 2016.

pisos de protección social, llamado programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

a) Programa de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento

Este programa tiene una relevancia importante, debido a que cumple uno de los ejes rectores de los pisos de protección social, al garantizar agua potable y servicios de saneamiento para todos, pues la finalidad de este es:

Apoyar a los organismos operadores de los municipios y las entidades federativas para que fortalezcan e incrementan la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, en beneficio de la población del país con deficiencia o carencias en los servicios, a través del apoyo financiero y técnico a las entidades federativas, municipios y sus organismos operadores.¹²⁴

La población objetiva para gozar de los beneficios de este programa son *Organismos operadores de los municipios y de las entidades federativas del país que requieran fortalecer o incrementar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento*,¹²⁵ mismos que deberán de cubrir los requisitos establecidos en el artículo cuatro, punto número 4.4 Requisitos¹²⁶ para poder ser beneficiario de las prestaciones que brinda este programa.

Los apoyos que brindan a los beneficiarios del programa son a través de subsidios federales para el desarrollo en infraestructura, atendiendo los siguientes componentes:

1. Agua potable,
2. Alcantarillado.

¹²⁴ Diario Oficial de la Federación, *REGLAS de Operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y Tratamiento de Aguas Residuales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2016*, Ed. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421649&fecha=29/12/2015, Fecha de consulta: 6 de julio de 2016.

¹²⁵ *Ídem*.

¹²⁶ *Cfr.* Diario Oficial de la Federación, *REGLAS de Operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y Tratamiento de Aguas Residuales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2016*, Ed. SEGOB, México, 2015.

Dentro de los cuales los siguientes subcomponentes pueden considerarse para integrar el POA.

- Agua potable, incremento de cobertura.
- Alcantarillado, incremento de cobertura.
- Mejoramiento de eficiencia física.
- Mejoramiento de eficiencia comercial.
- Rehabilitaciones de agua potable y alcantarillado, que conservan cobertura.
- Estudios y proyectos.
- Drenaje pluvial urbano¹²⁷

En relación al marco normativo, se seguirá lo estipulado en el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las Reglas de Operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y Tratamiento de Aguas Residuales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2016.

1.5 Marco socioeconómico en México

Sin duda alguna, las condiciones socioeconómicas que presenta el país son un reflejo de la efectividad de las políticas públicas que lleva a cabo el Estado para el mejoramiento del bienestar de las personas. En México, el ingreso económico que recibe una persona por el desempeño de su trabajo está basado conforme al salario mínimo establecida por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) misma que año tras año sufre ligeros incrementos debido al poder adquisitivo que genere nuestra moneda, para el año 2017, el salario mínimo diario que debe de recibir una persona es de \$80.04 pesos,¹²⁸ misma que, si realizamos la operación matemática

¹²⁷ *Op. cit.*, Diario Oficial de la Federación.

¹²⁸ Secretaría de Trabajo y Previsión Social, *Salarios Mínimos*, Ed. STPS, México, 2017, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175865/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2017.pdf, Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.

correspondiente, un trabajador ganara de manera semanal \$560.28 pesos, y mensualmente \$2,401.20 pesos, de tal manera podemos afirmar que una familia común mexicana de 4 integrantes, en donde solo el padre de familia es el sostén de ella, no puede satisfacer las necesidades básicas necesarias de cada uno de sus miembros, puesto que el ingreso que percibe es insuficiente para brindarles la protección elemental que requieren.

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha emitido un informe en relación a los salarios mínimos de los países del continente americano, donde podemos encontrar que México cuenta con el salario mínimo más bajo dentro de los países miembros de la organización, *la remuneración en el país es de apenas 1.01 dólares por hora, cifra inferior a los niveles de países como Chile (2.2 dólares) y Turquía (3.49 dólares), economías similares a la mexicana*¹²⁹, lo cual resulta severamente alarmante.

Ahora bien es importante señalar que la población económicamente activa¹³⁰ en México para el segundo trimestre del año 2016 eran de 53,539,565 personas, de las cuales 33,075,116 eran hombres y 20,464,449 eran mujeres,¹³¹ si tomando en cuenta que la población total de habitantes para el mismo trimestre del 2016 era de 122,117, 027¹³² podemos sostener que solo el 43.8 por ciento de la población total mexicana se encuentra en la posibilidad de generar un ingreso económico para sus familias.

Pese a que nuestro país se encuentra dentro de una de las 20 economías mundiales más fuertes, la realidad demuestra ser otra, ya que no se ve

¹²⁹ Forbes, *México, el país con el salario mínimo más bajo en la OCDE*, México, 2015, Disponible en: <http://www.forbes.com.mx/mexico-el-pais-con-el-salario-minimo-mas-bajo-en-la-ocde/#gs.Np4rf6U>, Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2016.

¹³⁰ La población económicamente activa la constituyen todas aquellas personas que durante el período de referencia especificado pueden clasificarse como personas con empleo o como personas desempleadas, es decir, que aportan trabajo.

¹³¹ Cfr. Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, *Ocupación y Empleo*, Ed. INEGI, México, 2016, Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>, Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2016.

¹³² *Ídem*.

reflejado dentro del bienestar económico de las familias mexicanas, pues como lo vimos en líneas anteriores, el ingreso que recibe los trabajadores mexicanos es superado por países que no figuran dentro del grupo denominado G20¹³³ e inclusive con países con economías bastante deficientes en comparación con la mexicana.

Es aquí que los programas asistenciales juegan un papel de suma importancia, ya que las familias al no tener un ingreso suficiente para solventar sus necesidades básicas recurren a ellos para poder complementar su calidad de vida, lamentablemente no podemos afirmar que tienden a “elevar la calidad de vida” debido a que la planificación de los programas asistenciales en su mayoría se encuentran diseñados para resolver determinados problemas en el momento y no con miras al futuro, en resumen, los programas asistenciales no crean pisos de protección social.

1.6 Aplicación del piso de protección social (papel de los convenios, recomendaciones e iniciativas de la OIT en relación a la protección social en México)

Es de suma importancia hacer mención que existen diversos convenios en materia de protección social propuestos por la Organización Internacional del Trabajo en donde México ha ratificado cada uno de ellos.

Resultando interesante conocer la manera en que se beneficia a la población mexicana gracia a ellos a su vez, saber el impacto que han tenido en su aplicación dentro del territorio nacional y si estos convenios suman

¹³³ Es un foro informal de cooperación y consultas conformado por las autoridades financieras de los países más industrializados agrupados en el G-7 y un grupo de naciones emergentes. Su objetivo es promover el análisis y revisión de los temas relacionados con la economía global.

El G-20 está compuesto por 19 países: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, el Reino Unido y Estados Unidos.

La Unión Europea como bloque también está representada a través de la presidencia rotatoria del Consejo de Ministros y por el Banco Central Europeo.

fuerza o se complementan para el cumplimiento a la iniciativa del piso de protección social planteada por la Organización de las Naciones Unidas.

- a) Primeramente, tenemos al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), ratificado por México el 12 de mayo de 1934, la parte medular de este sostiene que los Estados Miembros que ratifiquen el convenio, se comprometen a prohibir el uso de trabajo forzoso. La finalidad de este es de suprimir el empleo del trabajo forzoso en todas sus formas, independientemente de la naturaleza del trabajo o del sector de actividad en que se lleve a cabo.¹³⁴
- b) Asimismo el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), refiere que debe de existir una igualdad en los salarios que reciban los trabajadores por desempeñar un trabajo sin importar su género,¹³⁵ los Estados que ratifique el presente convenio se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacer cumplir lo estipulado en el convenio. México lo ratificó el 23 de agosto de 1952 y a la fecha sigue en vigor.
- c) Uno de los convenios con mayor importancia para la protección social de las personas es el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) del año 1952 (núm. 102) debido a que:

Es el único instrumento internacional, basado en principios fundamentales de seguridad social, que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas de la seguridad social. Estas ramas son: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes.¹³⁶

¹³⁴ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, Ed. OIT, Ginebra, 2012.

¹³⁵ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)*, Ed. OIT, Ginebra, 2012.

¹³⁶ Organización Internacional del Trabajo, *El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*, Ed. OIT, Ginebra, 2012, Disponible en: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang-es/index.htm, Fecha de consulta: 6 de julio de 2016.

Cabe resaltar que este convenio solo hace referencia a las personas que se encuentran en la economía formal, es decir, aquellas que gozan de los beneficios que brinda un instituto de seguridad social. México lo ratificó en el año 1961 y a la fecha se encuentra vigente.

d) Otro de los documentos importantes emitidos por la Organización Internacional del trabajo es la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, donde *compromete a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes.*¹³⁷ Dichas categorías son *la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.*¹³⁸

Es necesario resaltar que las declaraciones que emite la Conferencia Internacional del Trabajo *son resoluciones utilizadas a fin de hacer una declaración formal y autoritativa y reafirmar la importancia que los mandantes atribuyen a ciertos principios y valores.*¹³⁹ Asimismo las declaraciones que se emitan *no están sujetas a la ratificación, pretenden tener una amplia aplicación y contienen los compromisos simbólicos y políticos de los Estados miembros.*¹⁴⁰

¹³⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ed. OIT, Ginebra, Disponible en: <http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>, Fecha de consulta: 6 de julio de 2016.

¹³⁸ *Ídem.*

¹³⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Declaraciones de la OIT*, Ed. OIT, Ginebra, Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_432225/lang--es/index.htm, Fecha de consulta: 6 de julio de 2016.

¹⁴⁰ *Ídem.*

Existen aún más convenios enfocados a la protección social de las personas en México, lo cierto es que los abordados en este punto son los de mayor relevancia en el tema y forman parteaguas para la iniciativa del piso de protección social en nuestro país.

1.7 Análisis del impacto en la cobertura los trabajadores informales

Como sabemos los beneficios que otorga la seguridad social aún se encuentran vinculados con el aspecto laboral formal, por ende, las personas que se encuentran en la economía informal tienden a carecer este tipo de protección y beneficios que te pueden garantizar un instituto de seguridad social, tanto los beneficios de naturaleza económica como los beneficios en especie.

Ahora bien, desafortunadamente la cobertura que se les puede brindar a los trabajadores informales es garantizada a través de los multicitados programas asistenciales, por lo que solo se limita a aquellos que dan prestaciones en especie y una de las más importantes es la de salud, misma que brinda el seguro popular de salud, -como se abordó en el punto correspondiente- pese al intento por incorporarlos a la economía formal, se ha fracasado, pues carecen de una estrategia adecuada para que la población informal pueda vincularse a un trabajo formal, donde se les otorguen los beneficios que conlleva la seguridad social.

Es importante resaltar que conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del cuarto cuatrimestre de 2016 realizada por el INEGI, la población mexicana que se encontraba ocupada en condiciones de informalidad era 29,835,427 personas, de las cuales 18,341,985 son hombres y 11,493,442 son mujeres,¹⁴¹ esto representa el 57.24 por ciento de la población total mexicana

¹⁴¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*, Ed. INEGI, México, 2016, Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>, Fecha de consulta: 17 de mayo de 2017.

ocupada en el país para el mismo periodo,¹⁴² es alarmante pues más de la mitad de la población mexicana ocupada se encuentra en condiciones de informalidad lo que implica dos cuestiones;

1) son sujetos que no contribuyen económicamente al país mediante el pago de impuestos, dejando toda la carga contributiva a la minoría de los trabajadores que se encuentran en la formalidad,¹⁴³ y; 2) enfocado al tema que se desarrolla, las personas al estar en la informalidad no cuentan con las prestaciones de seguridad social, pues como los estipulamos en líneas anteriores la seguridad social se encuentra estrechamente vinculada con el trabajo.

Luego entonces los trabajadores informales al no tener derecho a los beneficios de seguridad social quedan en estado de vulnerabilidad, desafortunadamente la única protección que pueden recibir es a través de los programas asistenciales, pero solo aquellos que garanticen prestaciones en especie como la atención de la salud, dejándolos apartados de aquellos que brinden prestaciones traducidas en dinero.

Como se puede observar, la cobertura a los trabajadores informales es relativamente nula, pues se carece de mecanismos de protección social eficientes para este grupo vulnerable en nuestro país y peor aún, nos encontramos frente una nación donde hay más trabajadores informales que formales, lo que sin duda resulta preocupante y es necesario poner manos a la obra para combatir esta problemática.

1.8 Análisis del impacto en el combate a la pobreza

Es necesario retroceder en el tiempo para tener noción de la situación que se vivía en México antes de la Iniciativa del piso de protección social propuesta por la ONU y su recomendación, en específico en el tema de pobreza, lo cual

¹⁴² La población total ocupada para ese periodo fue de 52,123,674 de personas.

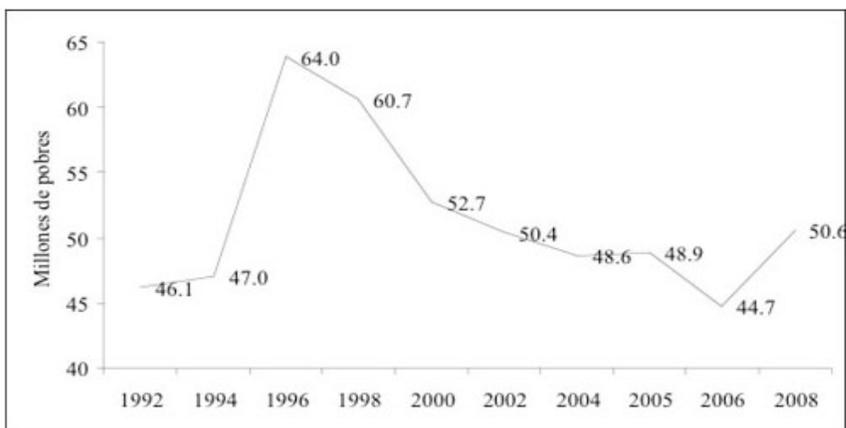
¹⁴³ La población ocupada formal para el mismo periodo fue de 22,288,247 personas.

resulta relevante conocer si ha existido un cambio trascendental posterior a dicha iniciativa o en su defecto, si no ha generado el impacto o cambio esperado.

Dicho lo anterior lo podremos ver reflejado en el incremento o reducción de la población en pobreza en el país, tomando como base de partida diez años antes de la recomendación de pisos de protección social número 202 del año 2012.

Es así que en el año 2002 conforme a los datos reportados por la CONEVAL en el territorio mexicano existían *50.4 millones de personas en condición de pobreza*,¹⁴⁴ considerando que para ese año el total de la población mexicana era de 103.4 millones de personas¹⁴⁵, por ende, podemos afirmar que el 48.7% de la población se encontraba en una situación de pobreza, misma que resulta preocupante, debido a que es casi la mitad de la población general mexicana la que se encuentra en esta condición.

Grafica 2.
Millones de mexicanos en pobreza



Fuente: Cifras corresponden a pobreza primordial repostadas por CONEVAL (2009)

¹⁴⁴ Este País, *¿Que tan pobre somos?*, 2009, Disponible en: <http://archivo.estepais.com/site/2009/%C2%BFque-tan-pobres-somos/>, Fecha de consulta: 11 de mayo de 2016.

¹⁴⁵ Cfr. Consejo Nacional de Población, *Datos de proyecciones*, Ed. CONAPO, México, 2015, Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos, Fecha de consulta: 16 de mayo de 2016.

Para el año 2008 se registró un total de *48.8 millones de personas que se encontraban en pobreza lo que refleja un 44.5% de la población nacional*,¹⁴⁶ por lo que respecta a la población en *pobreza extrema encontramos a 11.7 millones de personas*¹⁴⁷ que, traduciéndola en un porcentaje más claro, nos arroja que el *10.6% de la población general en México*¹⁴⁸ se encontraba en situación de pobreza extrema. Dejando en claro que la población para el año 2008 era de 109,635.7 millones de personas.¹⁴⁹

En el año 2012 *la población total mexicana en pobreza era de 55.3 millones de personas, lo que representa el 45.2% del total de la población nacional, conforme al informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social dado a conocer en el año 2015*,¹⁵⁰ en relación a la pobreza extrema para el mismo año se contabilizó a *11.5 millones de personas en esta condición misma que refleja el 9.8% de la población total*,¹⁵¹ tomando en consideración que la población del país pasó para el año 2012 era de 117.3 millones de personas.

Por lo que respecta al año 2014 la pobreza sufrió un aumento en comparación con el año 2012, de *53.3 a 55.3 millones de personas en pobreza*,¹⁵² lo que representa un incremento de aproximadamente *2.0 millones de personas*.¹⁵³

¹⁴⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *CONEVAL informa los resultados de la medición de la pobreza 2010*, Ed. CONEVAL, México, 2011, p. 1 Disponible en:

http://www.coneval.org.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf, Fecha de consulta: 19 de mayo de 2016.

¹⁴⁷ *Ídem*.

¹⁴⁸ *Ídem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 7.

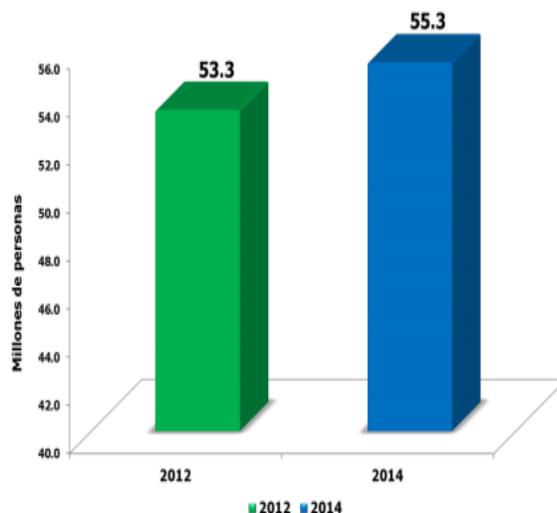
¹⁵⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *CONEVAL informa los resultados de la medición de pobreza 2014*, CONEVAL, México, 2015, Disponible en: http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf, Fecha de consulta: 5 de abril de 2015.

¹⁵¹ *Ídem*.

¹⁵² *Ídem*.

¹⁵³ *Op. cit.*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p.4.

Grafica 3.
Número de personas en pobreza (millones de personas),
Estados Unidos Mexicanos, 2012 y 2014



Fuente: Estimaciones CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y 2014

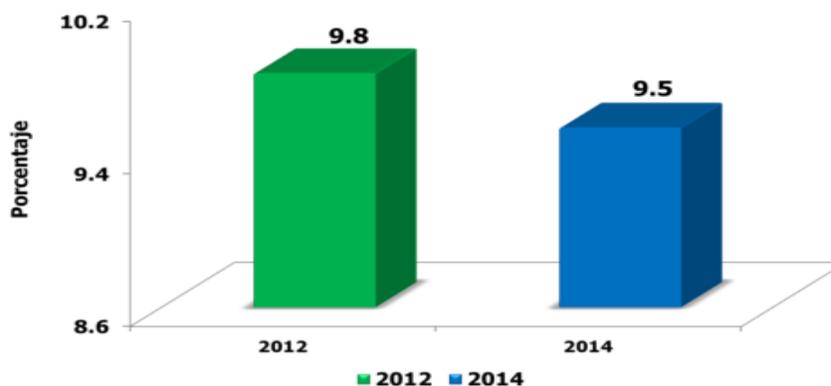
El total de población mexicana conforme a *las estimaciones del MCS-ENIGH para el año 2014 fue de 119.9 millones de habitantes*,¹⁵⁴ lo que conlleva a sostener que el 46.12 por ciento de la totalidad de habitantes en la república mexicana se encuentra en situación de pobreza.

Asimismo la población en pobreza extrema para el mismo año asciende a *11.4 millones de personas lo que resulta el 9.5 % de la población nacional en esta condición*.¹⁵⁵ Si bien es cierto hay una reducción de un millón de personas entre los años 2012 y 2014, pero desafortunadamente hubo un incremento mayor en la población en situación de pobreza.

¹⁵⁴ *Ídem.*

¹⁵⁵ *Op. cit.*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p.1.

Grafica 4.
Incidencia de la pobreza extrema (porcentaje)
Estados Unidos Mexicanos, 2012 y 2014



Fuente: Estimaciones CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y 2014

Pese los esfuerzos del Estado mexicano por combatir y erradicar la pobreza en el país a través de los programas asistenciales, podemos sostener que dichos programas no han sido capaces de cumplir los objetivos, ya no solo de erradicar la pobreza, sino de disminuirla, sino por el contrario, año con años esta problemática se encuentra en aumento, por lo cual resulta importante analizar la eficiencia de los mecanismos que se implementan para combatir este problema en nuestro país llamado pobreza.

1.9 Problemática y debates existentes en relación con el esquema de aseguramiento y los programas asistenciales

La polémica que se genera en relación a la asistencia social es la existencia total de un retroceso en la evolución de la seguridad social, pues se le vuelve apostar a los programas asistenciales para el otorgamiento de prestaciones sociales a los beneficiarios, cabe resaltar que estas prestaciones resultan ser primeramente limitativas, es decir, solo garantizan los elementos básicos, como por ejemplo en materia de salud, solo son atendidas aquellas

enfermedades o padecimientos que se encuentran estipuladas en el Catálogo Universal de Salud, asimismo no hay forma de garantizar la continuidad de los programas asistenciales, debido a que todos los años las reglas operacionales que los rigen son modificadas mediante decreto por el ejecutivo federal, lo que implica varias situaciones, desde la modificación de condiciones para el otorgamiento de las prestaciones o el peor de los casos, la eliminación del programa asistencial.

Por lo que respecta al aseguramiento que dan los programas asistenciales, es evidente que estos dejan mucho que desear, ya que, como se ha visto a lo largo del presente capítulo, ha quedado claro que existe una inmensa diferencia entre las prestaciones -económicas y en especie- que te puede proporcionar un instituto de seguridad social y las que te brindan los programas asistenciales, no hay una manera de allegarnos de un método de comparación entre estas dos figuras, puesto que los institutos de seguridad social son sumamente superiores a los programas por varios factores, uno de los más importantes radica en que los seguros sociales cuentan con mecanismos de financiamiento autónomos, es decir, mediante las cotizaciones y aportaciones que hacen los derechohabientes pueden tener una mayor solidez financiera e independencia económica -prestaciones contributivas-, caso contrario con los programas asistenciales, pues estas prerrogativas no son contributivas, son dadas beneficiario *por la situación de necesidad padecida*,¹⁵⁶ por ende, el riesgo latente en la desaparición de estos programas o el no garantizar las prestaciones que ofertan conlleva a que no exista una seguridad entre los beneficiarios.

Desafortunadamente los programas asistenciales que el Estado mexicano se encuentran implementando tienden a ejercer un conformismo dentro de los propios beneficiarios, gracias a que se le brindan prestaciones de naturaleza económica o en especie con el simple hecho de cubrir requisitos mínimos o

¹⁵⁶Alarcón Caracuel, Manuel Ramón, *Hacia el derecho de la protección social*, Ed. Marcial Pons, España, p.29.

por encontrarse en un estado de necesidad que encuadra dentro de los supuestos para ser benefactor de estas prestaciones, máxime que nos encontramos frente a prestaciones no contributivas.

Dicho lo anterior afirmamos que la seguridad social debe de ser la manera principal para garantizar la protección social de las personas, mientras que la asistencia social deberá ser una manera complementaria para aquellas personas que no pueden satisfacer sus necesidades con las prestaciones que brinda la seguridad social o en su defecto, para los individuos que por razones de necesidad o vulnerabilidad requieren la ayuda a través de los multicitados programas asistenciales.

Es así que *la asistencia social es un modo de protección social que, como hemos dicho ya, tapa los huecos que deja la seguridad social, que es el modo de protección principal.*¹⁵⁷

1.10 Piso de protección social vs mínimo vital

Una vez abordado todas las características e implicaciones que engloban la iniciativa de piso de protección social, así como su implementación en México, es conveniente tocar un tema de suma importancia que se encuentra en plena discusión en nuestro país y que sin duda está íntimamente ligada a dicha iniciativa, nos referimos al mínimo existencial o mejor conocida como el mínimo vital.

Para poder desentrañar este novedoso tema primeramente es necesario conocer a que nos referimos con el “mínimo vital”, por ende, nos enfocaremos de una manera deductiva a brindar las acepciones más concretas y claras sobre este concepto.

Es preciso señalar que, establecer un concepto pleno de lo que se podría traducir el mínimo vital resulta complejo, ya que para poder desarrollarlo se

¹⁵⁷*Ibíd*em, p.31.

deben tomar diversos factores que rodean al individuo receptor de esta prerrogativa.

Un claro ejemplo es lo establecido por El Comité del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ya que ha interpretado esta acepción de la siguiente forma: *la obligación de contenido mínimo que debe asegurar la satisfacción, al menos de un nivel mínimo esencial de cada uno de los derechos del Pacto, de tal manera que si no se interpretara de esa forma, se le privaría de su razón de ser.*¹⁵⁸

Asimismo, el Consejo Naciones Unidas para los Derechos Económicos Sociales y culturales sostienen que *el concepto “mínimo vital” busca establecer un contenido mínimo legal para los evidentemente indeterminados reclamos en materia de DESC.*¹⁵⁹

De los conceptos anteriormente vistos se desprende de manera muy general que el mínimo vital es una prerrogativa que goza cada persona, la cual debe de ser el medio de transporte para garantizar cada uno de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de los DESC, tales como el derecho a la seguridad social, a la vida familiar, a la salud, a la educación etcétera.¹⁶⁰

Son acepciones aún muy generales debido a que dejan diversas interrogantes, pues no se establece la forma en que se va garantizar ese conjunto de acciones que satisfagan la totalidad de los derechos establecidos en el Pacto, así como la responsabilidad del sujeto obligado al momento de satisfacer este conjunto mínimo de acciones para otorgar cada uno de estos derechos.

¹⁵⁸Pelayo Möller, Carlos María, *El “mínimo vital” como estándar para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Ed. CIADH, México, 2012, p. 41.

¹⁵⁹ Katherine G. Young, *The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content*, *ale International Law Journal*, 2008, p. 113.

¹⁶⁰ Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales*, Ed. ONU, 1966, Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, Fecha de consulta: 16 de enero de 2018.

Lo cierto es que de ambos conceptos devienen una similitud, un medio que busca asegurar cada uno de los derechos establecidos en el multicitado Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales.

El doctor Luis Jiménez Quesada¹⁶¹ equipara al mínimo vital como “el derecho a recursos mínimos garantizados” el cual sostiene que:

Es la atención por el Estado de las necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud y educación) que deben estar cubiertas por los servicios públicos de forma que lleguen a los sujetos que no estén en condiciones de proveerse por sí mismos de los recursos precisos.¹⁶²

De este pequeño concepto se desprende que, primeramente, el mínimo vital se debe de entender como la disposición de recursos mínimos que sirvan para combatir las necesidades básicas que cuenta cada una de las personas, pero enfocados solo a aquellos sujetos que carecen de los medios necesarios para adquirirlos por sí mismos, es decir, a las personas que se encuentren en cierto estado de vulnerabilidad como las personas adultas mayores, desempleados, discapacitados, etc. que por su situación social estén imposibilitados de garantizar por si mismos estas necesidades básicas que toda persona requiere.

En ese contexto el derecho al mínimo vital resulta ser la *respuesta a la problemática de las personas que, por no realizar un trabajo remunerado ni disponer de medios económicos propios, necesitan de prestaciones públicas para sobrevivir*,¹⁶³ de lo que se desprende una nueva interrogante, ¿Hasta dónde serán garantizados el derecho al mínimo vital a las personas que no son capaces de satisfacer sus necesidades básicas por si mismas? o mejor aún ¿Qué se hará para que este sector de la población pueda valerse por sí mismas y no solo depender de la renta mínima?

¹⁶¹ Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia, España, miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, Francia.

¹⁶² Carmona Cuenca, Encarna, *El derecho a un mínimo vital y el derecho a la renta básica*, 2017, p. 200.

¹⁶³ *Ídem*.

Sin duda alguna el mínimo vital resulta un tema innovador, pero a su vez complejo, que puede llegar a ser un desastre sino se planifica de la manera correcta para poder obtener los resultados esperados y por supuesto, que sea en beneficio de la población.

A su vez la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido a través de tesis aislada que lleva por rubro “Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador” un análisis de lo que se debe entender como mínimo vital o mínimo existencial, al sostener lo siguiente:

... 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 o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera 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.¹⁶⁴

Nuevamente nuestro máximo tribunal refiere que el mínimo vital son los medios necesarios que deberán ser orientados a satisfacer cada uno de los derechos básicos, así como las prestaciones de naturaleza social que se encuentran consagradas en nuestra constitución, uno de estos medios será la entrega de una renta económica traducida en dinero que sirva para satisfacer cada una de las prerrogativas elementales del individuo.

En ese contexto cabe precisar que en México, la institución competente para determinar cuál es la cuantía necesaria que ocupa cada persona para garantizar dichos derechos es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social mediante la medición de las líneas de bienestar y de la canasta básica,¹⁶⁵ conforme datos proporcionados por dicho Consejo en el año

¹⁶⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis: I.4o.A.12 K (10a.), febrero de 2013, Décima Época, Registro 2002743, Tribunal Colegiado de Circuito.

¹⁶⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*, Ed. CONEVAL, México, 2017, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, Fecha de consulta: 17 de enero de 2018.

2017, una persona requería mensualmente la cantidad de \$2,980.79 pesos,¹⁶⁶ con esta suma podrá ser capaz de acceder a alimentación, educación, salud, recreación, vivienda, vestimenta, entre otros.

Sin duda alguna resulta polémica la cuantía que el CONEVAL establece para garantizar estos derechos mínimos, por lo que pone en duda si el mínimo vital que se pretende otorgar en nuestro país será lo suficiente para satisfacer todos y cada uno de los derechos humanos estipulados en la constitución política.

Ahora bien es preciso hacer la distinción entre un piso de protección social frente al mínimo vital para una confusión.

El piso de protección social es un conjunto prestaciones no cuantificables sin encontrarse específicas en la ley,¹⁶⁷ garantizadas por el Estado y encaminadas a las personas en estado de vulnerabilidad, con la intención de brindarles en un primer término la protección social básica para poder elevar su calidad de vida. Una vez que cuenten con la protección base, buscar los medios adecuados para garantizar un segundo piso de protección, lo que se traduciría en la incorporación a una institución de seguridad social; y por último escalar un piso más de protección social, mediante la contratación de seguros privados.

Por lo que respecta al mínimo vital, sin duda es una prestación económicamente cuantificable gracias a los parámetros que establezca las autoridades competentes como en CONEVAL, es una prerrogativa legal, si bien es cierto no se encuentra estipulado expresamente en la constitución, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus criterios jurisprudenciales a establecido el concepto y alcance de esta, al grado de

¹⁶⁶ *Ídem.*

¹⁶⁷ Motivo del presente trabajo de investigación, considerar estas prerrogativas como derecho objetivo

*definir el concepto de derecho al mínimo vital en el orden constitucional mexicano.*¹⁶⁸

Para una mejor comparación entre estos dos conceptos se puede traducir en lo siguiente: El piso de protección social es un cúmulo de prestaciones no cuantificables que tiene como objetivo elevar la calidad de vida de un sujeto que por sí mismo no puede salir de esta condición, dejando de percibir las hasta cumplir dicha meta, mientras que el mínimo vital, es una suma de dinero determinada por el Estado de manera mensual, necesaria para que un individuo en vulnerabilidad pueda gozar de una vida digna.

Esto nos lleva a generar la última interrogante en este tema ¿Qué es mejor, el mínimo vital o el piso de protección social? a lo que se respondería sin dudar, el piso de protección social.

¹⁶⁸ Gonzales Salas, José Fernando Franco, *El reconocimiento al mínimo vital: Parámetro para gravar los ingresos de quienes se encuentran en edad de retiro*, Ed. PRODECON, México, 2013, Disponible en: https://www.prodecon.gob.mx/conferencias_prensa/2013/28-06-13/documentos/discurso_ministro.pdf, Fecha de consulta: 17 de enero de 2018.

CAPÍTULO II

Marco conceptual de la Seguridad Social en México

SUMARIO

2.1 Seguridad social 2.2 Seguro social 2.3 La Seguridad social en México 2.4 Instituciones que prestan la seguridad social en México 2.4.1 Instituto Mexicano del Seguro Social 2.4.2 Instituto de la Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado 2.4.3 Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México 2.4.4 Seguros y prestaciones 2.4.4.1 Riesgos de trabajo 2.4.4.2 Enfermedades y maternidad 2.4.4.3 Invalidez y vida 2.4.4.4 Cesantía Vejez y Retiro 2.4.4.5 Guarderías y prestaciones sociales 2.5 Análisis de los PPS en relación a la seguridad social mexicana

Introducción

Una vez analizado las principales acepciones que derivan de la asistencia social y de los mecanismos que de ella se desprenden para poder lograr su fin, es turno de abordar los conceptos más relevantes de la seguridad social en México, ya que realizando este método podremos hacer una comparación entre las formas de protección que puedan otorgar tanto la asistencia social como los beneficios de la seguridad social.

Para ello nos concentraremos en los tres seguros sociales más importantes que existen en nuestro país, el Instituto Mexicano del Seguro Social -IMSS- que brinda la atención a los trabajadores y sus beneficiarios de la industria privada, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado -ISSSTE- que asegura a los trabajadores burócratas y por último al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas -ISSFAM- que presta sus beneficios a todo el personal castrense mexicano.

Si bien es cierto existen otras instituciones de seguridad social como la de los trabajadores de Petróleos Mexicanos o aquellas que brindan protección social a los trabajadores burócratas estatales de determinadas entidades

federativas, pero al ser las primeras tres quienes cuentan con mayor número de derechohabientes en el país fungirán como la base de análisis de este capítulo.

Teniendo claro estas instituciones, se desentrañarán los tipos de seguros que cuenta cada instituto y por ende las prestaciones que otorgan estas, claro está que se observarán los requisitos para ser beneficiario de cada una de ellas.

Se hará hincapié de los diferentes beneficios que otorga cada instituto a sus derechohabientes y las similitudes que se pueden encontrar, pese a que las ramas de aseguramiento cuentan con la misma denominación, las prestaciones tienden ser distintas entre instituciones tal es así que los requisitos para poder obtener el derecho a estas son diferentes.

Una vez desentrañado a los seguros sociales, sus tipos de seguros que otorgan y las prestaciones que cada una garantiza, es momento de hacer un análisis coherente con los datos proporcionados en materia de seguridad social versus la iniciativa de pisos de protección social, debido a que es de suma importancia saber si las prestaciones que brindan los seguros sociales son factor clave para el cumplimiento de los pisos de protección social.

Asimismo se tomará postura en relación al impacto de la seguridad social en México y la manera que se refleja en el cumplimiento de la iniciativa de PPS, pues como se dejó estipulado en el primer capítulo del presente trabajo de investigación, la tendencia que se toma para lograr el cumplimiento de ella es el apostar por los programas asistenciales y no por los mayores beneficios que puedan brindar los seguros sociales en México.

Es necesario precisar que mediante el presente capítulo se analiza el segundo piso de protección social, es decir, ya no brindar la protección a través de programas asistenciales sino por medio del aseguramiento de la población a una institución de seguridad social.

2.1 Seguridad social

La expresión seguridad social fue utilizada por primera vez por Simón Bolívar en el congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819 al sostener que: *El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.*¹⁶⁹

Dicha acepción a lo largo de la historia ha sufrido varias mutaciones, en gran parte por los cambios socioculturales y económicos que sufre la población mundial por el transcurso del tiempo, lo cierto es que la finalidad sigue y seguirá siendo brindar los servicios básicos a la población con la intención de satisfacer sus necesidades cotidianas a lo largo de su vida, en aras de brindar una calidad de vida o en su defecto, elevarla durante todo el ciclo de su vida.

La seguridad social como así lo refiere el Dr. Alberto Briseño Ruiz es *tan antigua como la humanidad*,¹⁷⁰ si analizamos estas pequeñas líneas podemos estar de acuerdo en lo expresado por el flamante doctor, ya que los seres humanos por naturaleza buscamos tener una vida plena y lo más satisfactoria posible con los elementos presentes en nuestro entorno.

Al respecto La Organización Internacional del Trabajo refiere que la seguridad social es *la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, bajo un enfoque integral de bienestar del trabajador y su familia, que consiste en proporcionar atención a las contingencias en materia de salud por enfermedad, maternidad, y protección del trabajador en casos de accidente, desempleo, invalidez, vejez y muerte y el otorgamiento de prestaciones económicas y subsidios a la población con menores ingresos.*¹⁷¹

¹⁶⁹ Almansa Pastor, José María, *Derecho de la Seguridad Social*, 6ta Ed. Tecnos, España, 1991, p.54.

¹⁷⁰ Briseño Ruiz, Alberto, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Ed. Harla, México, 1987, p.13.

¹⁷¹ Organización Internacional del Trabajo, *Indicadores del sistema seguridad social glosario de seguridad social y términos relacionados*, Ed. OIT, Perú, 2012, Disponible en:

Como se desprende del concepto establecido por la OIT, de una manera general, la seguridad social comprende diversas ramas de protección enfocándose al trabajador y su familia. Para ello se debe observar desde dos puntos de enfoque, el primero, garantizando a través de prestaciones de naturaleza económicas, y segundo, las prestaciones en especie que comúnmente derivan de la atención médica.

Ahora bien, nuestra legislación mexicana no proporciona un concepto de lo que es la seguridad social, pero si nos refiere la finalidad que esta persigue, suficiente para poder desentrañar un concepto concreto y útil para la presente investigación.

Por supuesto esta noción la encontraremos en la Ley de Seguridad Social, misma que en su artículo segundo sostiene que *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 que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.*¹⁷²

Como se desprende del artículo segundo de la legislación en cuestión, se garantiza la atención médica y los elementos económicos necesarios para que todas las personas puedan gozar de los beneficios que ofrece la seguridad social, lo cierto es que para ser beneficiarios de estas prestaciones que la Ley otorga tendrán que cumplir con los requisitos que la legislación exige, mismo que se abarcara con mayor profundidad más adelante.

De esta definición podemos asegurar que se trata de englobar las formas por las cuales se puede garantizar la seguridad social a las personas haciendo hincapié en la asistencia médica, servicios sociales y la protección de los

<http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsoc/estadisticas/indicadores/glosario.html>, Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2016.

¹⁷² Cámara de diputados, *Ley del Seguro Social*, México, 2015, p. 1, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_121115.pdf, Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2016, p. 1.

medios de subsistencia, es decir, garantizar recursos económicos mediante la obtención de una pensión, teniendo como objetivo específico lograr el bienestar individual y colectivo de determinada población.

Cabe precisar que la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que la seguridad social es un derecho humano que todo individuo debe de gozar.¹⁷³

En ese orden de ideas el Dr. Alberto Briceño Ruiz nuevamente nos ilustra con un panorama breve pero acertado de lo que es la seguridad social, al afirmar que es *el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todas las personas contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y las previene, a fin de permitir su bienestar mediante la superación de aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.*¹⁷⁴

Desglosando el concepto que nos proporciona el doctor se puede desprender que la finalidad de la seguridad social es elevar la calidad de vida del sujeto, recalcando en cinco aspectos importantes para poder cumplirlo - psicofísico, moral, económico, social y cultural-. Es así que la seguridad social va dirigida a los individuos en general sin hacer alguna distinción por cualquier circunstancia solo por el simple hecho de tener ese carácter de ser humano tiene derecho a gozar las prerrogativas que pueda brindar la seguridad social.

Sabedores de que en algún momento de la vida del ser humano se le presentaran contingencias de carácter económico, enfermedad, etc. en donde sin los beneficios que la seguridad social presta, se podrá tener un riesgo en contra del bienestar colectivo viendose reflejado en diferentes aspectos, tales como el incremento de pobres, desnutrición, deficiencia económica, entre otros.

¹⁷³ Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

¹⁷⁴ Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, Ed. Oxford, México, 2011, p.14.

Sin duda alguna es de suma importancia la seguridad social debido a que funge como factor estabilizador socioeconómico para un país y que mejor que las prerrogativas que de ella se desprenden benefician a toda una colectividad.

Una vez aportado los conceptos que oportunamente se desarrollaron es conveniente generar uno que será guía principal del presente trabajo de investigación, para ello podemos concluir que cada uno de las acepciones analizadas cuentan con elementos fundamentales y necesarios que la palabra seguridad social requiere.

En ese orden de ideas se coincide en parte con la definición que nos proporciona el Dr. Briceño Ruiz, pues refiere de manera general los aspectos fundamentales del significado de seguridad social, en ese contexto nuestra acepción quedaría de la siguiente manera: **Es el conjunto de instituciones, principios, que tiene como finalidad proteger las contingencias de la vida diaria que las personas puedan sufrir durante todo su ciclo de vida, con la intención de elevar su calidad de vida tanto familiar como colectiva en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.**

2.2 Seguro social

El concepto de seguridad social frente al de seguro social se encuentran en estrecha vinculación, pero eso no quiere decir que tengan el mismo significado, es decir, que ambas expresen lo mismos, teniendo en cuenta que son dos acepciones totalmente distintas, si bien es cierto, es necesario la existencia de una para que la otra pueda crearse, como bien lo refiere el Dr. Briceño Ruiz al decir que *la existencia del primero supone la del segundo*.¹⁷⁵

Es así que podemos sostener que la seguridad social es el género mientras que el seguro social será el instrumento por el cual la seguridad social llevara, planteara y aplicara la finalidad que tiene como meta.

¹⁷⁵ *Op. cit.*, Briceño Ruiz, Alberto, p.11.

La Organización Internacional del Trabajo nos da una definición de lo que se entiende por seguro social al mencionar que *se le conoce como un sistema de prestaciones y cuantía definida, sus prestaciones se definen previamente para alcanzar un nivel de vida adecuado y generalmente se fija una proporción de remuneraciones sociales de la vida activa. Se sustenta en la solidaridad, la obligatoriedad y el abandono de la selección de riesgo para acceder plenamente en un seguro social.*¹⁷⁶

El término proporcionado por la OIT resulta muy vago para abonar al verdadero espíritu de los alcances del seguro social, pero es conveniente resaltar dos puntos importantes que toca la organización en esta acepción, primero, al sostener que es un sistema de prestaciones para alcanzar un nivel de vida adecuado y segundo, que se garantiza este derecho mediante una remuneración por parte de la persona durante su vida activa.

Luego entonces nos refiere que son prestaciones que se le otorgan a determinada persona con la intención de mantener una calidad de vida siempre y cuando dicho sujeto haya cotizado a la institución durante su edad activa.

La legislación mexicana en específico la Ley del Seguro Social en su artículo cuarto establece que *el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.*¹⁷⁷

Como bien lo refiere la Ley del Seguro Social, el seguro es un instrumento de apoyo que la seguridad social necesita para poder cumplir con su objetivo, dichas instituciones que se encarguen de brindar los servicios de seguridad social, tendrán el carácter público, es decir, que el Estado velará por su debido

¹⁷⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Glosario de seguridad social y términos relacionados*, Perú, 2012, Ed. OIT, Disponible en: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsoc/estadisticas/indicadores/glosario.html#s>, Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2016.

¹⁷⁷ *Op. cit.*, Cámara de Diputados, p. 1.

cumplimiento y será dirigida a la sociedad en general, siempre y cuando cumplan debidamente los requisitos que la ley determine.

La doctora Gabriela Mendizábal Bermúdez menciona que *en México el seguro social es el instrumento a través del cual los trabajadores y el Estado unen sus acciones para proteger los derechos de la clase trabajadora en contra de los derechos de la clase empresarial y así posibilitar una mejor calidad de vida.*¹⁷⁸

En ese orden de ideas del presente concepto podemos desprender que, el seguro social ayuda a la clase menos favorable de una relación de trabajo - Trabajador- a resguardar y proteger los derechos de seguridad social que deriven de la relación laboral, así como los riesgos cotidianos que este pueda sufrir mediante las prerrogativas que un instituto de seguridad social le pueda prestar tanto al asegurado directo como a su familia.

Es impórtate resaltar que el seguro social es el instrumento coadyuvante de la seguridad social para la aplicación precisa de los beneficios que dicha disciplina jurídica emana.

Asimismo el doctor José Antonio Núñez Ochoa sostiene que *el seguro social es ante todo el instrumento de realización de la seguridad social a través del cual el conjunto de teorías y principios se concreta en una realización de derecho sustantivo y derecho adjetivo, creándose una interrelación donde el primero consolida el derecho y el segundo lo ejecuta.*¹⁷⁹

De las acepciones analizadas en el presente punto relativo al seguro social, podemos afirmar que todas tienen puntos en común, es decir, afirman que el seguro social es el instrumento por el cual la seguridad social puede llevar al mundo factico su objetivo primordial a la población, la elevación de calidad de vida de una manera digna.

¹⁷⁸ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La seguridad social en México*, 2ª Ed. Porrúa, México, 2013, p. 32.

¹⁷⁹ Núñez Ochoa, José Antonio, *La seguridad social y el Instituto Mexicano del Seguro Social*, Porrúa, México, 2007, p.16.

Luego entonces como concepto de seguro social eje primordial para esta investigación, será la siguiente: **El seguro social es el instrumento principal de la seguridad social que tiene como finalidad la protección de los trabajadores y sus familias de las contingencias que se puedan presentar diariamente, a través del otorgamiento de prestaciones de naturaleza médica y económicas, con la intención de elevar su calidad de vida, siempre y cuando se cumplan de los requisitos establecidos por la ley.**

2.3 La seguridad social en México

La historia de la seguridad social en México abarca varios años de nuestra historia que sería innecesario abordar todos ellos para este trabajo de investigación, pues tendríamos que trasladarnos desde la etapa precolombina, en donde nuestros antepasados en la época prehispánica se preocupaban por los ancianos y los impedidos, así como la necesidad de guardar el alimento para épocas de sequía o escases de estos pasando por la conquista, la revolución mexicana de 1910 hasta la actualidad.

Lo cierto es que partiremos después del movimiento social de 1910, en específico en el surgimiento de la constitución de 1917, pues es a partir de esta época en donde se fueron *consagrando las leyes garantizadoras del disfrute de derechos mínimos para los mexicanos*,¹⁸⁰ dentro de los cuales podremos encontrar los derechos sociales como el derecho al trabajo estipulado en el artículo 123, al sostener que:

ARTÍCULO 123.- *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región; sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:*
(...)

¹⁸⁰ *Op. cit.*, Briceño Ruiz, Alberto, p. 81.

*XXIX.— Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.*¹⁸¹

Posteriormente en el año de 1929 se reforma la fracción antes vista del mismo artículo dándole mayor importancia a seguridad social quedando de la siguiente manera:

*XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, debida, la cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.*¹⁸²

Pese a que la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 de 6 de septiembre de 1929 *se había considerado de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, ésta se publicó hasta el 19 de enero de 1943,*¹⁸³ en donde en sus artículos principales *se estableció que la finalidad de la seguridad social era garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.*¹⁸⁴

Asimismo en el año de 1960 se reforma nuevamente el artículo 123, en donde se hace la división de los dos famosos apartados A y B. El apartado “A” regirá las relaciones de trabajo y seguridad social entre particulares y el apartado “B” regulando la relación laboral de los trabajadores y empleados de los poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como los gobiernos del distrito y territorios federales.

¹⁸¹ Cfr. Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>, Fecha de consulta: 15 de octubre de 2016.

¹⁸² *Ídem.*

¹⁸³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitucionalidad de la transferencia al gobierno federal de recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social*, IJ, México, 2007, p. 18.

¹⁸⁴ *Ídem.*

Es así que la constitución de 1917 fue la piedra angular de nuestro sistema jurídico de seguridad social, en beneficio de los trabajadores con la intención de no dejarlos desprotegidos frente a las precariedades que pudieran sufrir ellos o sus familias.

Cabe hacer mención que las leyes ordinarias también estuvieron en constate movimiento, otorgando beneficios a la clase trabajadora en materia de seguridad social,¹⁸⁵ pero para el presente trabajo fue conveniente solo abordar nuestra ley fundamental, pues de ella se emanan todas las leyes y la base fundamental para la creación de las instituciones de seguridad social que hoy en día siguen vigentes.

A raíz de la constitución del diecisiete y gracias a las reformas que se fueron desarrollando durante un lapso de cincuenta años, podemos decir que se crearon las tres principales instituciones de seguridad social que existen en nuestro país, que a continuación analizaremos.

2.4 Instituciones que prestan la seguridad social en México

El artículo tercero de la Ley del Seguro Social establece *la realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.*¹⁸⁶

Hoy en día en México contamos con diversas instituciones estatales de seguridad social que van encaminadas a grupos específicos controladas por las entidades federativas del país, pero para el presente capítulo solo abordaremos las tres más importantes, pues son las que cuentan con mayor número de derechohabientes a nivel nacional, cubriendo la mayor parte de la población mexicana.

¹⁸⁵ En 1904 se creó La Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México. En 1925 se expidió la ley de Pensiones Civiles, en beneficio de los trabajadores del Estado. En 1926 se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, entre otras.

¹⁸⁶ Cfr. Ley del Seguro Social.

En ese sentido las tres principales instituciones de seguridad social en México¹⁸⁷ son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que presta sus servicios a los trabajadores de la iniciativa privada y sus familiares y a aquellos donde le ley expresamente establezca los sujetos que tienen derecho a recibir los beneficios de este instituto, mismos que se encuentran regidas en el apartado “A” del artículo 123 de nuestra carta magna.¹⁸⁸

En segundo lugar, se encuentra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSTE) que brinda protección a los trabajadores y empleados de los poderes de la unión -trabajadores burócratas- y de aquellas personas que se encuentren estipuladas por el apartado “B” de la Constitución Política Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸⁹

Y por último nos encontramos a el Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México, que como su nombre lo indica otorga prestaciones de seguridad social a todo el personal castrense mexicano que labora en la rama de seguridad nacional, a cargo de dos secretarías de Estado, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

2.4.1 Instituto Mexicano del Seguro Social

El instituto Mexicano del Seguro Social es *un organismo público descentralizado, autónomo fiscal y financieramente y orientado a la protección de la mayor parte de la población económicamente activa, a partir de la participación tripartita de patrones, trabajadores y Estado.*¹⁹⁰

¹⁸⁷ Sánchez Castañeda, Alfredo, *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, Ed. Porrúa, México, 2014, p. 66.

¹⁸⁸ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Congreso de la Unión, México, 2017, p. 135.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 135.

¹⁹⁰ Álvarez García, María del Carmen, *La seguridad social en México*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, P. 36.

Es el instituto con mayor presencia en atención a la salud a los mexicanos, así como el órgano principal garantizador de una protección social.

Contando con los siguientes datos de derechohabencia.

Tabla 2.
Población derechohabiente del IMSS (2017)

Población	2017
Derechohabientes	64,966,000
Asegurados permanentes y eventuales	26,350,000
Familiares de asegurados	31,337,000
pensionados	3,743,000
jubilados	284,000
Familiares de pensionados y jubilados	3,252,000

Fuente: Elaboración personal a partir del quinto informe de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto 2017 en: file:///C:/User/ACER/Downloads/5IG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf

La misión del Instituto Mexicano del Seguro Social es *ser el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, para todos los trabajadores y trabajadoras y sus familias.*¹⁹¹

El fundamento legal para del instituto es el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico la fracción XXIX que anteriormente se abordó.

Asimismo, su ley reglamentaria -Ley del Seguro Social- establece la forma de organización del instituto, ya que en su artículo 257 establece los órganos superiores¹⁹² que regirán el instituto:

I. La Asamblea General. - Es la autoridad suprema del Instituto, que se encuentra integrada por treinta miembros, diez por el ejecutivo federal, diez

¹⁹¹ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Conoce al IMSS*, Ed. IMSS, México, 2007, Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>, Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2016.

¹⁹² Cfr. Ley del Seguro Social, Artículo 257.

por las organizaciones de trabajadores y diez por las organizaciones patronales.

II. El Consejo Técnico. - Es un órgano colegiado que tiene como finalidad representar legalmente y administrar al instituto, al igual que la asamblea general se encuentra integrado por miembros de los cuatro sectores, salvo que en este órgano suman un total de 12 miembros, cuatro por grupo.

III. La Comisión de Vigilancia: se encuentra integrada por seis miembros mismos que los designara la asamblea general, una de las funciones de la comisión es:

- Vigilar las inversiones que el instituto realice,
- Practicar la auditoria de los balances contables y al informe financiero y actuarial a que se refiere el artículo 261 de esta Ley, así como comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto.
- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria, entre otras.

IV. La Dirección General. - El director general del instituto será nombrado por el presidente de república, siendo el responsable de la situación que se presente en el instituto, rindiendo cuantas al ejecutivo federal y los sujetos que determine la ley.

2.4.2 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

El ISSSTE tiene sus orígenes desde *la promulgación de la Ley de Pensiones Civiles y de retiro de 1925*,¹⁹³ posteriormente en el año de 1959 el presidente de la republica Adolfo López Mateos envió la iniciativa al Congreso

¹⁹³ *Op. cit.*, Mendizábal Bermúdez, Gabriela, p. 128.

de la Unión para la transformación de dicha ley por la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.¹⁹⁴

Dicha iniciativa fue aprobada un año después, dando vida al Instituto y brindando protección a los trabajadores burócratas que contempla el apartado “B” de la constitución mexicana. La creación del instituto *marca el inicio de un sistema integral de seguridad social para los trabajadores del Estado y sus familias*.¹⁹⁵

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado *es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio*,¹⁹⁶En la actualidad es la segunda institución de seguridad social más grande de nuestro país, contando con una población derechohabiente superior a los 13 millones, desglosados de la siguiente manera:

**Tabla 3.
Población derechohabiente del ISSSTE (2017)**

Población	2017
Derechohabientes	13,147,000
Asegurados permanentes y eventuales	2,849,000
Familiares de asegurados pensionados	8,075,000
jubilados	407,000
	698,000
Familiares de pensionados y jubilados	1,118,000

Fuente: Elaboración personal a partir del cuarto informe de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto 2017 en: file:///C:/User/ACER/Downloads/5IG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf

¹⁹⁴ Cfr. Carrillo Castro, Alejandro, *El ISSSTE: La salud y la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado*, Ed. IJ, México, p. 173.

¹⁹⁵ *Ídem*.

¹⁹⁶ Herran Salvati-Quintana, Roldan, *Legislación Burocrática Federal*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 25.

El fundamento legal del Instituto parte del artículo 123 apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico la fracción XI que sostiene:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no

profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, p. 134.

Asimismo cuenta con su Ley Reglamentaria -Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado- en donde se establece la organización del instituto y sus atribuciones de cada uno de ellos. En el artículo 209 se establecen los órganos de gobierno que regirán al instituto, mismos que serán:

- La Junta de Directiva. - Conformada por diecinueve personas. El Director General del Instituto que fungirá como presidente de la junta, el titular y dos subsecretarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el titular de las Secretarías de Salud, de Desarrollo Social, del Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Función Pública y el Director General del IMSS, y nueve representantes de las organizaciones de Trabajadores.
- El Director General. - Es designado por el titular del Ejecutivo Federal y tiene diversas funciones dentro del instituto estipuladas en el artículo 214 y 220 de la Ley, él representa legalmente al instituto.
- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. - Está conformada por once miembros con voz y voto, integrados de la siguiente manera: Dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Dos representantes de la Secretaría de la Función Pública; Un representante de la Secretaría de Salud; Un representante del Instituto, designado por el Director General que actuará como Secretario Técnico, y Cinco representantes designados por las organizaciones de Trabajadores. Una de las funciones de la comisión es:
 - a) vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto; -Verificar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados,

b) disponer la práctica de auditorías en todos los casos en que lo estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto; entre otras. -Art. 224 LISSSTE-

- La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE.- Se encuentra integrada por dieciocho miembros, el Director General del Instituto, quien la presidirá; el Vocal Ejecutivo, el cual será nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto; tres vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dos vocales nombrados por el Banco de México, y un vocal nombrado por cada una de las siguientes instituciones: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de la Función Pública, y nueve vocales nombrados por las organizaciones de Trabajadores. -Art. 110 LISSSTE-
- La Comisión de Vigilancia. - Integrada por once miembros con voz y voto, dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dos representantes de la Secretaría de la Función Pública; un representante de la Secretaría de Salud; un representante del Instituto, designado por el Director General que actuará como Secretario Técnico, y cinco representantes designados por las organizaciones de Trabajadores. -Art. 222 LISSSTE-

2.4.3 Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México

Algunos aspectos históricos del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, se remontan en el año de 1961 *cuando se publicó la primera Ley de Seguridad Social para las Fuerza Armada*¹⁹⁸, pese a que desde el año 1926 el ejército contaba con un sistema de pensiones.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Sánchez-Castañeda, Alfredo, *La reformulación de los paradigmas: la reforma de la seguridad social y la creación del Instituto Mexicano de Protección Social*, Ed. IJ, México, 2012, p.6.

¹⁹⁹ En ese año se expide la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales.

Años más adelante, en específico en 1976 entra en vigor la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, abrogando la Ley de Retiros y Pensiones Militares y la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, dando origen a la creación del ISSFAM.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, es *un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio*,²⁰⁰ que tiene como misión *proporcionar prestaciones sociales y económicas a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas y sus beneficiarios, así como de salud al personal militar retirado, pensionistas y derechohabientes, para contribuir a su bienestar social*.²⁰¹

Para el año 2017 la población asegurada en el instituto no rebasaba al millón de derechohabientes, los cuales están conformados de la siguiente forma:

**Tabla 4.
Población derechohabiente del ISSFAM (2017)**

Población	2017
Total	946,526
Militares retirados	81,762
Pensionistas	30,115
Derechohabientes activos	662,749
Derechohabientes de retirados	171,900

Fuente: Elaboración personal a partir de información pública realizada en el Portal Nacional de Transparencia.

²⁰⁰ Cámara de Diputados, *Ley del Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México*, México, 2017, P. 1.

²⁰¹ Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México, *Misión, Visión, Valores Institucionales*, México, Disponible en: <http://www.issfam.gob.mx/archivos/mision.htm>, Fecha de consulta: 20 de enero de 2017.

En comparación con las dos instituciones de seguridad antes analizadas - IMSS, ISSSTE- el ISSSFAM es el organismo que cuenta con menos derechohabientes para el otorgamiento de las prestaciones sociales, en buena medida debido a que este instituto va dirigido a un grupo sumamente específico de la sociedad, que es el personal castrense.

El fundamento legal de la institución se basa en nuestra carta magna en el artículo 123 fracción XIII, al sostener que:

Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

(...)

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.²⁰²

Dicho precepto legal es la fuente legal de donde emana la creación Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México.

Por lo que respecta a su ley reglamentaria menciona la organización del instituto, misma que estará integrada por la Dirección General y la Junta Directiva.

- La Dirección General. - Expresamente la ley no señala al director como un órgano de gobierno, sin embargo, el titular de la dirección lo designa el presidente de la república, teniendo las atribuciones y obligaciones muy similares a sus homólogos de los otros institutos.²⁰³
- La Junta Directiva. - Se encuentra integrada por nueve miembros: tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional,

²⁰² Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2017, p. 136, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156155/1001_Constituci_n.pdf, Fecha de consulta: 26 de enero de 2017.

²⁰³ Cfr. Sánchez Castañeda, Alfredo, *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, Ed. Porrúa, México, 2014, p. 81.

tres por la de Marina y tres por la de Hacienda y Crédito Público.²⁰⁴ Tiene como funciones decidir respecto a las inversiones que el instituto pueda realizar, Otorgar, negar, modificar, suspender y dejar insubsistentes los haberes de retiro, pensiones y compensaciones, en los términos de esta Ley,²⁰⁵ entre otras.

2.4.4 Seguros y prestaciones

Las tres instituciones de seguridad social anteriormente analizadas cuentan con diversas prestaciones esquematizadas en ramas de aseguramiento, mismas que otorgan diferentes tipos de prestaciones, pero la finalidad ellas es buscar y garantizar la protección social a los derechohabientes y a las personas que se encuentren en el supuesto normativo para ser benefactora de estas prerrogativas.

Lo cierto es que cada Instituto tiene la facultad para determinar las prestaciones en especie o económicas atendiendo a su situación financiera y administrativa, mismas que se entregaran a los asegurados y a sus familiares en caso de que alguno de ellos se encuentre en la hipótesis de recibir prestaciones de alguna de las ramas de aseguramiento.

Con la intención de hacer más explicativo y comparativo el presente apartado en relación a las ramas de aseguramiento entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México, tomaremos las cuatro ramas de aseguramiento que existen en común entre estas organizaciones, desglosando las prestaciones que de ella emanen frente a cada instituto.

²⁰⁴ Artículo Quinto, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

²⁰⁵ Para conocimiento de todas las funciones que la Junta Directiva tiene consúltese el artículo doce de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerza Armadas.

Por lo que respecta al IMSS, la Ley del Seguro Social en su artículo once menciona:

El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.²⁰⁶

En ese sentido la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que rige al ISSSTE en su artículo tercero sostiene:

Artículo 3. Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:

- I. De salud, que comprende:
 - a) Atención médica preventiva;
 - b) Atención médica curativa y de maternidad, y
 - c) Rehabilitación física y mental;
- II. De riesgos del trabajo;
- III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- IV. De invalidez y vida.²⁰⁷

Cabe precisar que el ISSSTE a raíz de *su reforma en el año 2007 homologó las ramas de aseguramiento con el IMSS*,²⁰⁸ mientras que el ISSSFAM cambia de terminología, al no llamarlos seguros sino denominarlos como prestaciones, mismas que se encuentran plasmadas en el artículo 18 de la Ley del Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México.²⁰⁹

²⁰⁶ Artículo 11. Ley del Seguro Social.

²⁰⁷ Artículo 3. Ley del Instituto de la Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

²⁰⁸ *Op. cit.*, Mendizábal Bermúdez, Gabriela, p. 177.

²⁰⁹ Artículo 18. Las prestaciones que se otorgarán con arreglo a esta Ley son las siguientes: I. Haber de retiro; II. Pensión; III. Compensación; IV. Pagas de defunción; V. Ayuda para gastos de sepelio; VI. Fondo de trabajo; VII. Fondo de ahorro; VIII. Seguro de vida; IX. Seguro colectivo de retiro; X. Venta de casas y departamentos; XI. Ocupación temporal de casas y departamentos, mediante cuotas de recuperación; XII. Préstamos hipotecarios y a corto plazo; XIII. Tiendas, granjas y centros de servicio; XIV. Servicios turísticos; XV. Casas hogar para retirados; XVI.

En ese orden de ideas se desglosarán las prestaciones que brinda cada una de las instituciones tendiendo las cinco ramas de aseguramiento en común entre ellas.

2.4.4.1 Riesgos de trabajo

Las tres instituciones de seguridad social mexicanas contemplan el seguro de riesgos de trabajo dentro de su legislación, protegiendo a los trabajadores que, a consecuencia de la prestación de su trabajo o servicio puedan sufrir alguna clase de accidente o enfermedad que le impida seguir laborando de manera habitual, señalando las prestaciones tanto económicas y en especie a las que tienen derecho.²¹⁰

Como se refirió anteriormente las diferentes legislaciones contemplan este tipo de seguro, pero es preciso recalcar que el tratamiento que le da cada marco normativo al seguro de riesgo de trabajo es diferente, en específico la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, pues esta legislación no cuenta con un capítulo específico referente al tema, sino lo engloba en otros supuestos en donde se encuentra los accidentes o riesgos derivados de la función realizada.

I.IMSS e ISSSTE

Para ambos institutos los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores a consecuencia del desarrollo del trabajo. En ese orden de ideas podemos establecer las siguientes acepciones de accidente y enfermedad:

Centros de bienestar infantil; XVII. Servicio funerario; XVIII. Becas y créditos de capacitación científica y tecnológica; XIX. Centros de capacitación, desarrollo y superación para derechohabientes; XX. Centros deportivos y de recreo; XXI. Orientación social; XXII. Servicio médico integral; XXIII. Farmacias económicas; XXIV. Vivienda; XXV. Beca de manutención; XXVI. Beca escolar, y XXVII. Beca especial.

²¹⁰ Artículo 41 Y 42 de LSS, 24 II-III LISSFAM Y 56 LISSSTE

a) Accidente: Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.²¹¹

b) Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.²¹²

Dentro de ambos marcos normativos se establece las hipótesis por las cuales no se pueden considerar como accidentes de trabajo, siendo estas las contempladas en el artículo 46 de LSS y 59 de LISSSTE:

a) Si el accidente se produce cuando el trabajador se encuentre en estado de ebriedad.

b) Si el accidente ocurra cuando el trabajador se encuentre bajo la influencia de algún psicotrópico, narcótico o droga enervante, a excepción de que exista una prescripción suscrita por médico titulado y que el trabajador hubiera exhibido y hecho del conocimiento al patrón.

c) Si el trabajador se ocasiona de manera intencional una incapacidad o lesión por sí o con ayuda de un tercero.

d) Si la incapacidad o accidente es resultado de alguna riña o intento de suicidio.

e) Si el accidente es resultado de un delito intencional del que fuera responsable el trabajador asegurado.

f) Las enfermedades o lesiones que presente el trabajador consideradas como crónicas degenerativas o congénitas y que no tengan relación con el riesgo de trabajo, aun cuando el trabajador ignore tenerlas o se haya percatado de la existencia de éstas, al sufrir un riesgo del trabajo.²¹³

Ahora bien, de acuerdo con las legislaciones de los dos institutos las consecuencias que pueden ocasionar los accidentes de trabajo se derivan en cuatro categorías:

²¹¹ Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal del Trabajo Artículo 474*, Ed. SEGOB, México, 2012, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012, Fecha de consulta: 1 de mayo de 2017.

²¹² Artículo 43 de la Ley del Seguro Social y a su vez el artículo 56 de la LISSSTE.

²¹³ Esta fracción solo la contempla la LISSSTE

- Incapacidad temporal, que es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilitan parcial o temporalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo;
- Incapacidad parcial, que es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar;
- Incapacidad total, que es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de la vida, y
- Muerte.²¹⁴

Por lo que respecta a las prestaciones que garantiza esta rama de aseguramiento son consideradas en especie y las económicas. Por cuanto a las primeras, es decir en especie, son las derivadas del seguro de enfermedad y maternidad en la Ley del Seguro Social, o las contempladas en el seguro de salud de la Ley del ISSSTE, las cuales con: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, servicios de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y la rehabilitación.²¹⁵

En relación a las prestaciones de naturaleza económica, versaran dependiendo el tipo de incapacidad por la que cuente el trabajador afectado por la enfermedad o el accidente de trabajo, al igual las que se brindaran a sus beneficiarios en caso de la muerte de este.

A. Prestaciones económicas por incapacidad permanente temporal

Ambos marcos normativos de los institutos de seguridad social establecen que durante el periodo de incapacidad temporal que sufra el asegurado tendrá derecho al 100% de su último salario base de cotización.²¹⁶ Para la Ley de Seguridad Social el periodo que puede durar una incapacidad temporal será

²¹⁴ Mendizábal Bermúdez, Gabriela y Top, Dan, *Seguridad Social Análisis de dos sistemas: Rumania-México*, Ed. Casa Editorial Biblioteca, 2015, p. 151.

²¹⁵ Cfr. Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, Ed. Porrúa, México, 2014, p. 66.

²¹⁶ Cfr. Artículo 58 fracción I LSS y 62 fracción I LISSSTE

de 52 semanas, en caso de que el asegurado no se recupere en ese periodo, este podrá solicitar una incapacidad permanente parcial o total.²¹⁷

Por cuanto a la Ley del ISSSSTE el trabajador recibirá su salario íntegro a cargo de la Dependencia o Entidad gubernamental para la cual se encontraba desempeñando sus labores hasta que termine su incapacidad temporal o bien hasta que se declare una incapacidad permanente.²¹⁸

B. Prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial

En esta incapacidad la Ley del Seguro Social maneja tres supuestos para el pago económico de esta prestación, cuando la incapacidad es superior al 50% el asegurado recibirá una pensión provisional por el lapso de dos años y a la postre podrá ser definitiva. Para el cálculo del monto dependerá del porcentaje establecido en la tabla de valuación de incapacidad estipulada en los artículos 513 y 514 de la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la permanente total. Asimismo tendrá derecho de gozar el ingreso económico por concepto de aguinaldo -15 días-.

Para el cálculo del porcentaje de la incapacidad se tomarán como factores aquellos que versen sobre la edad, sexo, estatus familiar, lo sobresaliente de la incapacidad, es decir, si a consecuencia del accidente o enfermedad motivo de la incapacidad se le impide realizar otra actividad económica o solo disminuyo sus capacidades para el desempeño de la misma. Esta valoración la deberá realizar un médico especialista del instituto.

Cuando la incapacidad se encuentre entre el 26% y el 50% el trabajador puede elegir por una indemnización o por el otorgamiento de una pensión vitalicia. Si la incapacidad es menor del 25% el trabajador tendrá derecho a una indemnización consistente en cinco anualidades con sus respectivos

²¹⁷ Cfr. Artículo 58 fracción I

²¹⁸ Cfr. Artículo 62 fracción I LISSSTE

aguinaldos, resaltando que al recibir esta indemnización se extingue el derecho a las prestaciones en especie.

Por lo que respecta al ISSSTE solo se encuentran estipulados dos supuestos consistentes en la indemnización o el otorgamiento de una pensión.²¹⁹ Al igual que el IMSS se determina el porcentaje de incapacidad por la tabla de valuación de incapacidad contemplada en la legislación laboral, una vez determinado el porcentaje de incapacidad tendrá derecho de una pensión o la indemnización según corresponda.

La pensión estará vigente hasta los 65 años de edad -posterior a ello el trabajador podrá solicitar una pensión por vejez o en su caso una pensión garantizada-, para el cálculo de esta se tomará el porcentaje de incapacidad parcial, así como el sueldo básico percibido por el trabajador. La indemnización es un pago único de cinco anualidades de la pensión que hubiera gozado.

Si la incapacidad parcial sufrida por el trabajador le permite continuar desarrollando otro tipo de actividades, la dependencia podrá reubicar al trabajador para desempeñar otro tipo de trabajo en lo que dura su rehabilitación.

C. Prestaciones económicas por incapacidad permanente total

En ambos institutos de seguridad social varían las prestaciones otorgadas a los trabajadores por concepto de incapacidad total, en el caso del IMSS, brinda *una pensión mensual hasta por un lapso de dos años equivalente al 70 % de su salario base de cotización al momento en que se accidento*,²²⁰ al igual tendrán derecho de percibir quince días del importe de la pensión por concepto de aguinaldo. En el caso de enfermedades de trabajo para efectos del cálculo

²¹⁹ Cfr. Artículo 62 fracción II LISSSTE

²²⁰ Op. cit., Mendizábal Bermúdez, Gabriela y Top, Dan, p. 165.

de la pensión se tomará el salario base de cotización de las últimas 52 semanas cotizadas o las que hubiera cotizado si fuesen menos.²²¹

En tanto la Ley del ISSSTE refiere que se les otorgará una pensión a los asegurados que sufran algún accidente por riesgo de trabajo hasta la edad de 65 años, posterior podrán solicitar una pensión por vejez o la pensión garantizada en caso de no cumplir con los años de servicio requeridos para la primera. Dicha pensión será pagadera a través de la contratación de un seguro de pensión que le pagará al trabajador una renta igual al sueldo base que venía percibiendo cuando se encontraba activo, sin que el monto de esta exceda de 10 salarios mínimos. Asimismo de manera anual tendrá derecho a una gratificación por el mismo número de días concebidos a los trabajadores activos conforme a su salario base de cotización.

D. Prestaciones económicas por muerte del trabajador

A raíz de un riesgo de trabajo puede devenir la muerte del trabajador, para esta hipótesis las prestaciones económicas que podrán recibir los beneficiarios del asegurado varían de acuerdo a la institución por la cual se encontraba asegurado el trabajador. Por lo que respecta al IMSS, *los beneficiarios contratarán con una aseguradora el otorgamiento de las pensiones y prestaciones correspondiente, para lo cual tomarán los recursos de la cuenta individual propiedad del fallecido*²²² con la intención de calcular la suma asegurada que el instituto deberá de solventar a la aseguradora para poder garantizar la pensión así como las ayudas asistenciales y las demás prestaciones económicas. El pago de la pensión se hará de manera preferencial a los familiares que reúnan los requisitos establecidos en la ley y

²²¹ Artículo 58 fracción II Ley del Seguro Social.

²²² *Op. cit.*, Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María, p. 158.

el monto de la misma dependerá del parentesco del asegurado rondado entre el 40% y 20%.²²³

En cuanto al ISSSTE, dispone que los beneficiarios tendrán derecho a una pensión equivalente al 100% del sueldo que percibía el trabajador al momento de su muerte así como la gratificación anual que le corresponda,²²⁴ dividiéndose de manera igualitaria entre los beneficiarios que se encuentran estipulados en los artículos 131 de la LISSSTE.²²⁵

II.ISSFAM

Las prestaciones que garantiza el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas son completamente distintas a las que brindan las otras dos instituciones que protegen a la población civil, esto en atención a la naturaleza de las actividades que desempeñan los asegurados por el ISSFAM. Cabe destacar que la legislación no refiere el termino de riesgo de

²²³ Cfr. Artículo 64 de la Ley del Seguro Social.

²²⁴ Cfr. Artículo 67 LISSSTE.

²²⁵ I. El cónyuge supérstite sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de dieciocho años o que no sean menores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo;

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que la concubina hubiere tenido hijos con el Trabajador o Pensionado o el concubinario con la Trabajadora o Pensionada, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el Trabajador o Pensionado tuviere varias concubinas o la Trabajadora o Pensionada tuviere varios concubinarios, ninguno tendrá derecho a Pensión.

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado;

IV. La cantidad total a que tengan derecho los deudos señalados en cada una de las fracciones, se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una Pensión y alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes, y

V. Los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la Pensión por orfandad, cuando la adopción se haya hecho por el Trabajador o Pensionado antes de haber cumplido cincuenta y cinco años de edad.

trabajo, pero si legisla hipóstasis que se podrían considerar como tales. Dichas hipótesis se encuentran plasmadas en el artículo 24 fracción II y III que mencionan:

Artículo 24. Son causas de retiro:
II. Quedar incapacitado en acción de armas o como consecuencia de las lesiones recibidas en ella;
III. Quedar incapacitado en otros actos del servicio o como consecuencia de ellos; incluyendo la incapacidad que se produzca al trasladarse el militar directamente de su domicilio al lugar donde preste sus servicios, así como el retorno directo de éste a su domicilio particular;²²⁶

En ese contexto las prestaciones en especie que se le brinda al militar que se encuadre en alguno de los supuestos, son la atención médica-quirúrgica, asistencia hospitalaria y farmacéutica, ortopedia, obstetricia, prótesis y rehabilitación de los incapacitados esto mediante sus propias instalaciones o mediante terceros que el propio instituto establezca.²²⁷

En cuanto a las prestaciones de naturaleza económica los militares gozan de los haberes de retiro, que *es la prestación económica vitalicia otorgada a los militares retirados en los casos y condiciones que establezca la propia LISSFAM,*²²⁸ al respecto el artículo 33 de la ley establece:

Tienen derecho al 100% del haber de la jerarquía que se reconozca para efectos de retiro, como base de cálculo para determinar el monto del haber de retiro en la forma establecida en el artículo 31 de esta Ley:

- I. Los militares incapacitados en acción de armas o a consecuencia de lesiones recibidas en ella;
- II. Los militares que tuviesen las asignaciones de técnico, de vuelo, de salto o técnico especial, que se incapaciten en actos propios de su servicio;
- III. Los militares incapacitados en otros actos del servicio o a consecuencia de éstos, siempre que su incapacidad se clasifique en la primera categoría, de conformidad con las tablas del artículo 226 de esta Ley. También tienen derecho al mismo beneficio los

²²⁶ Cfr. Artículo 24, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

²²⁷ Cfr. Artículo 146, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

²²⁸ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La seguridad social en México*, 2ª Ed. Porrúa, México, 2013, p. 202.

comprendidos en la segunda categoría de incapacidad, si tienen 14 ó más años de servicio, y;
IV. Los militares que hayan cumplido 30 ó más años de servicios

Asimismo el marco normativo establece que los militares que se encuentren incapacitados por actos del servicio o a consecuencia de ellos conforme a la fracción III del artículo 33 del mismo ordenamiento legal y que cuenten con menos de 14 años de servicio, gozaran de un haber de retiro igual al porcentaje conforme a los años prestados de acuerdo a la siguiente tabla:

**Tabla 5.
Porcentaje y años de servicio ISSFAM (riesgo)**

Años de servicio	Segunda Categoría de Incapacidad
10 o menos	80%
11	85%
12	90%
13	95%

Fuente: Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas

En caso de la muerte del militar a consecuencia de sus servicios los familiares *reciben una pensión equivalente al 100% del haber del grado que le hubiera correspondido para efectos del retiro y el 100% del sobrehaber, de las primas complementarias y de las asignaciones que estuviera recibiendo el militar al ocurrir el deceso.*²²⁹

2.4.4.2 Enfermedades y maternidad

En esta rama de aseguramiento se prevén dos tipos de contingencias a cubrir, la enfermedad y la maternidad, por lo cual las prestaciones, así como

²²⁹ *Op. cit.*, Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María, p. 165.

los requisitos para poder otorgarse son distintos. Cabe hacer mención que este seguro recibe diferentes denominaciones en el marco normativo de cada instituto de seguridad social, para la Ley del Seguro Social se denomina seguro de enfermedad y maternidad;²³⁰ la Ley del ISSSTE lo nombra seguro de salud;²³¹ y por cuanto a la Ley del ISSFAM lo denomina servicio médico integral.²³²

Primeramente debemos entender que enfermedad *es un estado patológico que disminuye o cancela las posibilidades orgánico-funcionales de nuestro organismo.*²³³ Dentro de este seguro se encuentra aquellos sucesos o enfermedades que no son originadas por el desempeño del trabajo o mejor conocidas como “enfermedades no profesionales”.

Existe una similitud entre las tres instituciones de seguridad social en relación a los sujetos que tienen derecho a gozar las prestaciones por enfermedad, que de manera global se encuentran los asegurados, el cónyuge o, la concubina (o), los hijos -menores de edad, o en su defecto que se encuentren realizando estudios y los incapacitados) y los ascendientes.

Por lo que respecta a las prestaciones que gozan son tanto las económicas como las de especie.

Las prestaciones en especie tanto para el IMSS como para el ISSSTE son similares, las cuales consisten en: Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

El ISSSTE además de las anteriores garantiza la prestación de odontología y rehabilitación. Por cuanto al ISSFAM a sus derechohabientes les brinda: rehabilitación, ortopedia, prótesis, medicina preventiva, educación higiénica y la médica-quirúrgica.²³⁴

²³⁰ Prevista en el capítulo IV artículo 84 de la LSS

²³¹ Regulada en el capítulo II artículo 27 de la LISSSTE

²³² Prevista en el capítulo sexto artículo 142 de la LISSFAM

²³³ Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Ed. Harla, México, 1987, p.303

²³⁴ *Cfr.* Artículo 145 de LISSFAM

Para poder tener derecho a las prestaciones en dinero que otorgan los dos institutos que cubren a la mayoría de la población civil es necesario cubrir los requisitos que el marco normativo les exige, una vez cubriéndolos, los porcentajes del subsidio que se dan en esta prestación varían conforme a cada instituto. En el caso del IMSS se brinda un subsidio consistente en el sesenta por ciento del último salario de cotización del asegurado, que serán pagaderos a partir del cuarto día de incapacidad laboral por un periodo de 52 semanas, que se podrá prorrogar por un lapso de 26 semanas previo dictamen médico del propio instituto. Una vez fenecido el termino el asegurado podrá solicitar las prestaciones de la rama de invalidez y vida que se abordará más adelante.

Los asegurados al ISSSTE tienen derecho a licencias laborales con goce de sueldo íntegro o medio sueldo dependiendo de la antigüedad que goce, misma que estarán a cargo de las dependencias o entidades gubernamentales con la que el trabajador tenga la relación laboral conforme a lo siguiente:

- Menor de un año de servicio: 15 días con sueldo íntegro y 15 días más con medio sueldo.
- 1 a 5 años de servicio: hasta 30 días y 30 días más con medio sueldo.
- 10 años en adelante: hasta 60 días con sueldo íntegro y 60 días más con medio sueldo.²³⁵

La Ley del Instituto de Seguro Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas no estipula de manera clara el derecho de los militares de percibir algún haber durante los seis a nueve meses de imposibilidad para el desempeño de sus servicios, pero de manera tacita se goza con tal derecho.²³⁶

Por cuanto al ramo de maternidad entendiendo a esta no como *un estado patológico sino la condición natural y necesaria de reproducción que permite la sobrevivencia del ser humano*,²³⁷ las tres instituciones de seguridad social

²³⁵ *Op. cit.*, Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María, p. 168.

²³⁶ *Ídem.*

²³⁷ *Op. cit.*, Briceño Ruiz, Alberto, p. 303.

en México brindan determinadas prestaciones a los sujetos asegurados por este tipo de seguro.

Las aseguradas que tienen derecho a gozar de los beneficios de la rama de maternidad son las trabajadoras -en su caso el personal femenino militar-, la esposa o concubina del asegurado. Es preciso destacar que tanto para la ley del ISSSTE como la del ISSFAM también le es extensivo este derecho a las hijas solteras menores de 18 años del asegurado directo que dependen económicamente de él.²³⁸

Las prestaciones se dividen en dos, en especie y económicas. Las de especie se enfocan en servicios médico-obstétricos, así como la ayuda en especie de suplementos para la lactancia del recién nacido.²³⁹ Destacando que para los asegurados del IMSS e ISSSTE se le brinda una canastilla con los elementos básicos para el menor.²⁴⁰

Las prestaciones económicas de maternidad son diferentes dependiendo el instituto asegurador; para el caso del IMSS las aseguradas tienen derecho al 100% del último salario diario de cotización pagaderos 42 días antes del parto y 42 posterior a ello.

Asimismo tanto para las aseguradas en el ISSSTE como en el ISSFAM recibirán su salario de manera íntegra y tendrán un periodo de descanso de tres meses -un mes antes del parto y dos posterior al mismo-.

2.4.4.3 Invalidez y vida

El seguro de invalidez y vida se encuentra contemplado tanto en la legislación del Instituto Mexicano del Seguro Social como la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cabe precisar

²³⁸ Cfr. Artículo 41 fracción II LISSSTE y artículo 149 LSSIFAM.

²³⁹ Para el caso de las aseguradas del ISSSTE y del ISSFAM, la ayuda de lactancia se otorgará en el caso de que la madre pruebe que no puede amamantar a su hijo.

²⁴⁰ Es necesario hacer mención que solo las aseguradas directas del IMSS tienen derecho a recibir dicha canastilla, en caso de ser la esposa o concubina del asegurado directo o del pensionado solo tendrán derecho a los servicios médicos y de lactancia.

que ambas instituciones recogen los mismos elementos configurativos para el otorgamiento de estas prestaciones, pero también se toman parámetros diferentes para cuantificar y pagar las prestaciones de naturaleza económica a cada uno de sus asegurados.

En lo que corresponde a la Ley del ISSSFAM como suele suceder, la legislación no contempla un capítulo específico relativo al seguro de “invalidez o vida”, lo cierto es que si maneja hipótesis que se pueden asemejar al seguro en cuestión con terminologías completamente distintas pero similares.

a) *Invalidez*

*La invalidez es cuando el asegurado se encuentre imposibilitado para procurarse, una remuneración superior al 50% de la habitualmente percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional.*²⁴¹

Los sujetos que se encuentran aparados en el IMSS e ISSSTE para ser beneficiarios de este seguro son los asegurados directos ante el instituto que corresponda.²⁴²

En relación a las prestaciones de este seguro se desprenden en dos, especie y económicas. Por cuanto a las primeras, tanto para los asegurados del IMSS como para el ISSSTE son las mismas que se brindan en el seguro de enfermedad, consistentes *en atención médica de diagnóstico, de tratamiento, odontológica, consulta externa, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación*²⁴³ así como las establecidas en el seguro de

²⁴¹ *Op. cit.*, Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María, p. 133.

²⁴² Como se planteó al inicio del tema en cuestión existe una variación en el otorgamiento de estos beneficios dependiendo del instituto asegurador. El asegurado del IMSS es necesario que tenga por lo menos 250 semanas cotizadas y en caso de muerte solo 150 (Artículo 122 LSS). En el ISSSTE los trabajadores tendrán este derecho siempre y cuando hubieran cotizado cuando menos 5 años o solo 3 cuando el dictamen médico sostenga que existe 75% o más de invalidez (Artículo 118 LISSSTE).

²⁴³ *Op, cit.*, Mendizábal Bermúdez, Gabriela y Top, Dan, p. 153.

maternidad. En tanto para el personal militar que rige la Ley del ISSFAM contara con las prestaciones que deriven del servicio médico integral.

Las prestaciones económicas en los dos principales institutos brindan una pensión temporal y definitiva, con características diferentes, ya que en el IMSS la pensión temporal *se otorga por periodos renovables o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio.*²⁴⁴En el ISSSTE el goce de la pensión temporal será por un lapso de dos años, una vez fenecido el tiempo, la pensión pasara a ser definitiva.

En tanto la pensión definitiva en el IMSS equivale al 35% del promedio de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas cotizadas por el asegurado. En el ISSSTE comenzará a surtir sus efectos al día siguiente y terminará hasta que el asegurado cumpla los 65 años de edad, en donde podrá solicitar la pensión por vejez. Para efectos del porcentaje de la pensión será el 35% del salario base del último año de cotización.

Otra de las prestaciones económicas garantizadas en este seguro es el aguinaldo, en donde los asegurados por la LSS recibirán un equivalente a 30 días sobre la cantidad recibida por la pensión de invalidez, mientras que para los asegurados por el la Ley del ISSSTE será el mismo número de días de un trabajador activo.

Cabe hacer precisión que el Instituto Mexicano del Seguridad Social brinda las siguientes prestaciones adicionales económicas: Asignaciones familiares y Ayuda asistencial.²⁴⁵

En tanto al personal militar que se rigen por la Ley del ISSFAM se les brinda las prestaciones económicas en relación al tiempo de servicio prestado en su determinada institución conforme a lo siguiente:

²⁴⁴ *Ídem.*

²⁴⁵ Asignaciones familiares es una prestación económica por concepto de carga familiar otorgando un porcentaje extra de dinero por cada dependiente familiar. La ayuda asistencial se otorga cuando por motivo de la invalidez del asegurado es necesario la asistencia de una persona de manera permanente o continua.

Si el militar tiene 20 años de servicio o más, tendrá derecho a un haber de retiro con un porcentaje dependiendo los años como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6.
Porcentaje y años de servicio ISSFAM (invalidez)¹

Años de Servicios	Tanto por Ciento
20	60%
21	62%
22	65%
23	68%
24	71%
25	75%
26	80%
27	85%
28	90%
29	95%

Fuente: Artículo 35 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Si el militar cuenta entre 5 y 19 años de servicio tendrá derecho una compensación que gira entre los 6 meses hasta los 32 meses de su haber que percibía cuando se encontraba activo,²⁴⁶ como se señala en la tabla:

Tabla 7.
Porcentaje y años de servicio ISSFAM (invalidez)²

Años de Servicios	Meses de Haber
5	6
6	7
7	8
8	10
9	12
10	14
11	16
12	18
13	20

²⁴⁶ Cfr. Artículo 36 y 37 LISSFAM.

14	22
15	24
16	26
17	28
18	30
19	32

Fuente: Artículo 37 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En caso de que el militar cuente con menos de 5 años de servicio, tiene derecho a las prestaciones devengadas, la devolución de las aportaciones relativas al seguro colectivo, al fondo de vivienda y al fondo de ahorro.²⁴⁷

b) Vida

Por lo que se refiere al seguro de vida surge cuando el trabajador fallece y *las prestaciones se otorgaran a los beneficiarios del trabajador asegurado fallecido o del pensionado como una protección para la familia ante la muerte de quien ha sido el sostén dela familia.*²⁴⁸

Las prestaciones en especie corresponderán a las mismas del seguro de enfermedad y maternidad, en el caso de la Ley del Seguro Social y las del seguro de salud para los asegurados por la Ley del ISSSTE.

En cuanto a las económicas, la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado comprenden las pensiones por viudez, orfandad y ascendientes, mismas que tienen incluidas sus correspondientes aguinaldos, y en el caso del IMSS las asignaciones familiares y ayuda asistencial. Dichas pensiones serán garantizadas a través de una compañía de seguro que los beneficiaros contraten de manera directa. Como requisito indispensable establecido en la Ley del Seguro Social para que los beneficiarios del asegurado fallecido

²⁴⁷ Cfr. Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María, p. 140.

²⁴⁸ Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, Ed. Oxford, México, 2010, Pp. 239-240.

puedan gozar de las prestaciones del seguro de vida, es necesario que el trabajador haya cotizado al menos 150 semanas antes de su fallecimiento - Artículo 128 LSS-. En el ISSSTE se estipula que el asegurado tendrá que tener 3 años o más de cotización -Artículo 129 LISSSTE-.

Otra prestación que tiende a ser de naturaleza económica en este seguro es la de gastos funerarios, que solo se encuentra establecida en la Ley del ISSSTE, en donde se le otorga la cantidad de 120 días de pensión al familiar que se haya hecho cargo de los gastos funerarios.

En tanto a los militares que se rigen bajo la Ley del ISSFAM las prestaciones que podrán gozar sus beneficiarios serán en especie y económicas. Por cuanto a las primeras son aquellas que se derivan del servicio médico integral, pero solo tendrán derecho a este los beneficiarios del militar que desempeño sus servicios por 20 años o más. Las prestaciones económicas que los beneficiarios podrán recibir consistirán en una pensión o simplemente una compensación,²⁴⁹ esto dependerá de los años de servicio que el militar cuente al momento de su fallecimiento.

2.4.4.4 Cesantía Vejez y Retiro

Es la principal rama de aseguramiento en donde se otorga una pensión por el cumplimiento tanto de las semanas de cotización o años de servicio requeridos por cada una de las legislaciones, así como la edad del asegurado. La Ley del Seguro Social como la Ley del ISSSTE denominan a este seguro como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

²⁴⁹ Se otorgará una pensión a los beneficiarios del militar fallecido cuando este haya prestado sus servicios 20 años o más y el porcentaje de este dependerá del tiempo de sus servicios y estará integrada también por las asignaciones que estuviera percibiendo en el momento de su muerte. Son acreedores de una compensación aquellos beneficiarios del militar fallecido que desempeño sus servicios entre 5 y 19 años, dicho porcentaje dependerá del tiempo prestado a la institución, asimismo estará integrado por las asignaciones que estuviera gozando antes de su muerte.

a) *Cesantía*

Son sujetos a percibir esta pensión los asegurados que se encuentre privados de trabajo remunerado y cuenten con una edad de 60 años y haber cotizado por lo menos 1250 semanas en el caso del IMSS²⁵⁰ o 25 años para el ISSSTE.²⁵¹

Las prestaciones recibidas por ambas instituciones de seguridad social son las derivadas de la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y obstétrica que se podrán extender para sus beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos por cada una de las legislaciones. Dentro de las prestaciones en especie, el ISSSTE agrega rehabilitación física y mental.²⁵²

Por cuanto a las prestaciones en dinero, los afiliados al IMSS tendrán derecho a una pensión, así como a las asignaciones familiares y la ayuda asistencial. En tanto los asegurados al ISSSTE gozaran solo de una pensión. Para el pago de las pensiones los beneficiarios deberán de contratar una institución de seguro privado que se encargara de realizar los pagos por concepto de la renta vitalicia.

En caso de que los asegurados no cumplan con los requisitos para ser beneficiarios de este tipo de seguro, tendrán derecho a retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición, o en su caso, podrán optar por seguir cotizando a la institución hasta poder reunir los requisitos necesarios y poder tramitar la pensión.

Es importante aclarar que la Ley del Seguro Social establece que los asegurados que no logren cubrir las 1250 semanas cotizadas que exige el marco normativo, pero cuentan con 750 semanas o más, podrán tener derecho solo a las prestaciones en especie, descartando la opción de una pensión.²⁵³

²⁵⁰ Cfr. Artículo 154 LSS.

²⁵¹ Cfr. Artículo 84 LISSSTE.

²⁵² Cfr. Artículo 84 con relación al 27 de la Ley del ISSSTE.

²⁵³ Cfr. Artículo 154 LSS.

b) Seguro de retiro

Este seguro consiste en *sustituir el ingreso económico obtenido como producto del trabajo por una renta vitalicia o retiros programados*,²⁵⁴ mismos que serán descontados de sus ahorros concentrados en su cuenta individual, con la intención de que él y su familia puedan gozar de una calidad de vida decorosa.

Para poder obtener el seguro de *retiro se requiere del cálculo de los recursos acumulados por el trabajador en el sistema de renta vitalicia*,²⁵⁵ donde el importe necesario de la cuenta individual debe ser superior al 30% de la pensión garantizada. Asimismo para los asegurados del IMSS es requisito indispensable que cuenten con 1250 semanas cotizadas.

Las prestaciones que tiene derecho en este seguro son las de especie, consistentes en la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. Las prestaciones económicas son otorgadas mediante una pensión, cuya cuantía dependerá de la suma acumulada que el asegurado cuente en su cuenta individual manejadas por la AFORE -en el caso de los trabajadores del IMSS- o el PENSIONISSSTE -para los trabajadores del ISSSTE-.

c) Vejez

La pensión por vejez es aquella que se otorga a los asegurados que cuenten con 65 años de edad y hayan cotizado 1250 semanas en el IMSS o 25 años en el ISSSTE.²⁵⁶

Las prestaciones en especie que son brindadas por este seguro son similares a las garantizadas por el seguro de cesantía consistentes en: la

²⁵⁴ *Op, cit.*, Mendizábal Bermúdez, Gabriela y Top, Dan, p. 150.

²⁵⁵ *Ibidem*, p.151.

²⁵⁶ *Cfr.*, Artículo 161 LSS y 88 LISSSTE.

asistencia médico quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y obstétrica tanto para los asegurados como a sus beneficiarios.

En tanto las prestaciones económicas, el IMSS y el ISSSTE son materializadas a través del pago de una pensión.²⁵⁷ Sumado a lo anterior, los beneficiarios del IMSS se les concede un porcentaje por concepto de asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Para el cálculo de la cuantía de la pensión para ambos institutos dependerá de la suma acumulada en las cuentas individuales de cada uno de los asegurados.

d) Pensión por retiro en el ISSSFAM

Es necesario hacer un apartado especial para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, ya que su legislación es totalmente diferente para este seguro. Por cuanto su terminología en la Ley del ISSFAM se debe de entender los siguiente:

Artículo 21. Retiro es la facultad que tiene el Estado y que ejerce por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causales previstas en esta Ley.

Situación de retiro es aquella en que son colocados, mediante órdenes expresas, los militares con la suma de derechos y obligaciones que fija esta Ley, al ejercer el Estado la facultad que señala el párrafo anterior. Los militares con licencia ilimitada para ser retirados deberán presentar su solicitud ante las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso.

Haber de retiro es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que fija esta Ley. Una vez integrado el haber de retiro en los términos del artículo 31 de la presente Ley, será considerado como un solo concepto para todos los efectos legales.

Pensión es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fije esta Ley.

²⁵⁷ Cfr. Artículo 161 LSS y 88 LISSSTE.

Compensación es la prestación económica a que tienen derecho los militares y sus familiares, en una sola exhibición, en los términos y condiciones que fije esta Ley.²⁵⁸

En ese orden de ideas el militar que tiene derecho a gozar un haber de retiro, es aquel que cuente con la edad límite para seguir desempeñando sus servicios según su rango, dicha edad se encuentra entre los 50 y 65 años.²⁵⁹

Por cuanto a las prestaciones en especie que tienen derecho los militares en retiro se desprenden del servicio médico integral -atención médico-quirúrgico, asistencia hospitalario y farmacéutico-. En tanto las económicas, al momento de que el militar solicite su retiro se ascenderá un grado inmediato solo para efectos del cálculo de su haber de retiro, tomando en cuenta los años de servicio como su rango para determinar de la cuantía de la pensión.²⁶⁰

Los militares que cuenten con más de 20 años de servicio tendrán derecho a recibir un haber de retiro integrado, el porcentaje dependerá de los años de servicio prestados como se muestra en la siguiente tabla:²⁶¹

Tabla 8.
Porcentaje y años de servicio ISSFAM (retiro)

Años de servicios	Tanto por ciento
20	50%
21	51%
22	52%
23	53%
24	54%
25	55%
26	56%

²⁵⁸ Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, México, 2015, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/84_270115.pdf, Fecha de consulta: 10 de mayo del 2017.

²⁵⁹ Cfr. Artículo 25 de la Ley del ISSFAM.

²⁶⁰ Cfr. Artículo 27 de la Ley del ISSFAM.

²⁶¹ Cfr. Artículo 31, Fracción III de la Ley del ISSFAM.

27	57%
28	58%
29	59%
30	60%
31	62%
32	64%
33	66%
34	68%
35	70%
36	72%
37	74%
38	76%
39	78%
40	80%
41	82%
42	84%
43	86%
44	88%
45 ó más	90%

Fuente: Artículo 31 de la Ley del ISSFAM

Finalmente, los militares que tienen derecho a una compensación son aquellos que cuentan con la edad límite para desempeñar los servicios en las fuerzas armadas dependiendo de su rango -50-65 años- y tienen más de 5 pero menos de 20 años de servicio.

Al ser la compensación un pago en una sola exhibición, no existe prestaciones en especie solo las económicas.

Para cuantificar la suma de dinero a entregar al militar, se tendrán que tomar como factor los años de servicio prestados en la institución castrense, dependiendo de esta, la cuantía rondara entre los 6 meses y los 32 meses de sueldo que percibía en activo, como se muestra la siguiente tabla:

**Tabla 9.
Porcentaje y años de servicio ISSFAM (compensación)**

Años de servicio	Meses de Haber
5	6
6	7
7	8
8	9
9	12
10	14
11	16
12	18
13	20
14	22
15	24
16	26
17	28
18	30
19	32

Fuente: Artículo 37 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

2.5 Análisis de los PPS en relación a la seguridad social mexicana

Como se estableció en líneas anteriores las prestaciones que brinda las principales instituciones de seguridad social cubren diferentes contingencias tanto a los asegurados como a sus beneficiarios, garantizando hasta cierto punto las condiciones básicas necesarias para afrontar situaciones que puedan ocasionar desequilibrio económico para una familia en caso de que el sostén del núcleo familiar sufra algún acontecimiento que le impida continuar desarrollando su vida laboral, hasta prever las mejores condiciones para traer una nueva vida a esta planeta.

En esta investigación se ha sostenido que la seguridad social juega un factor sumamente importante para que la calidad de vida de las personas tienda a ser cada día mejor, pues se encuentra respaldada por un cumulo prestacional, desde prestaciones en especie -enfocadas principalmente a la

atención de la salud- y las económicas, que sin duda son elementales para la subsistencia del ser humano.

Cabe precisar que la seguridad social es el factor primordial de la iniciativa de piso de protección social que ha desarrollado en conjunto la OIT y la ONU, ya que a través de ella se busca que la población mundial *cuente con garantías básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definitivo en el plano nacional,*²⁶² es decir, de acuerdo a las necesidades que demande la población de cada país para poder gozar de una calidad de vida.

Atendiendo a lo anterior es triste reconocer que la seguridad social en México no ha tenido el impacto mínimo para que la iniciativa de PPS comience a desarrollar sus objetivos planteados y nuestros connacionales pueden gozar de los beneficios que esta brinda, debido a que como se desarrolló en el capítulo primero de esta investigación, se le ha puesto más atención a los programas asistenciales que a las prerrogativas de la seguridad social.

Es preciso aclarar que la asistencia social también desempeña un papel importante en la iniciativa, pues es a través de ella se pretende establecer el piso base de protección social para la población, desafortunadamente no se aspira a más, ya que solo son otorgadas las prestaciones de los programas asistenciales -que son muy deficientes a comparación con las de la seguridad social- sin continuar con un proceso para que los beneficiarios de estas puedan seguir subiendo al segundo piso de protección en donde se encuentra la seguridad social.

Se debe reconocer los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano, pero eso no supe las deficientes políticas que ha tomado para implementar los

²⁶² Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad social para todos Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*, Ed. OIT, Suiza, 2012, p. 5.

compromisos de la iniciativa, máxime que esta va encaminada a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y en precariedad, recordando que en México para el año 2016 existían *53.4 millones de personas en situación de pobreza*,²⁶³ luego entonces es necesarios replantearnos la importancia y el factor que puede jugar los pisos de protección social, llevándola de una manera correcta se podrá combatir las desigualdad, la pobreza logrando una cobertura universal de seguridad social para toda la población mexicana.

²⁶³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016, Ed. CONEVAL, México, 2017, Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>, Fecha de consulta: 10 de octubre de 2017.

CAPÍTULO III

Estudios de caso: implementación de pisos de protección social en México y Alemania

SUMARIO

3.1 La implementación de pisos de protección social en Alemania 3.1.1 La seguridad social en Alemania 3.1.2 Las prestaciones de seguridad social en Alemania 3.1.3 La asistencia social en Alemania 3.1.3.1 Ayuda al desempleo 3.1.3.2 La reforma Hartz 3.1.4 Bienestar social en Alemania 3.2 La implementación de los pisos de protección social en México 3.2.1 Trabajo informal y desempleo 3.2.2 El programa prospera 3.2.3 El seguro popular de salud 3.2.4 Bienestar social en México

Introducción

El tercer capítulo se ha desarrollado con la finalidad de comparar la manera en que el estado alemán y el mexicano se encuentran dando cumplimiento a la iniciativa de piso de protección social.

Para ello es importante conocer el sistema de seguridad social con el que cuenta Alemania y las prestaciones que de ella emanan en beneficio de su población haciendo mención de las diferencias y similitudes que se encuentren frente a los sistemas de seguridad en México, asimismo toma de gran relevancia en el tema el saber el impacto de la asistencia social en el estado Alemán y si esta asume un papel principal para el cumplimiento de la iniciativa, esto a raíz de que como se ha demostrado en los capítulos anteriores el gobierno mexicano ha apostado como eje rector para su cumplimiento los famosos programas asistenciales.

Por lo que respecta a los multicitados programas tocaremos los más relevantes, por lo que refiere a Alemania, abordaremos la ayuda del desempleo y la reforma Hartz y de qué manera han trascendido en la política social de este país, por lo que respecta a México, el programa prospera, que es uno de los programas asistenciales más populares entre la población

mexicana, y el seguro popular que se encuentra destinado al otorgamiento de la atención a la salud.

Una vez analizado estos puntos podremos estar en condiciones para saber cuál es la importancia que juegan estas políticas públicas para generar un bienestar social para la población de ambas naciones.

Analizado estos puntos podremos hacer una comparación entre México y Alemania en relación al cumplimiento de la iniciativa de piso de protección social llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas.

Estando conscientes que las realidades sociales en las que se encuentran cada una de las naciones son totalmente distintas, ya que nos encontramos primeramente con un país de primer mundo, con una de las economías mejor posicionadas a nivel mundial, así como niveles mínimos de corrupción dentro de las cúpulas de gobierno, una estabilidad social entre los gobernados, estándares mínimos de pobreza y una repartición de riqueza equitativa, mientras que México es un país en vías de desarrollo que durante varias décadas ha enfrentado los problemas que arrastra la corrupción, una desigualdad económica enorme entre la sociedad manifestándose en una inestabilidad social y que no permite generar un estado de bienestar para la población.

Está perfectamente claro que no es lo mismo implementar pisos de protección social para millones de mexicanos pobres, que, para una minoría alemana, sin embargo, se trata de una iniciativa global que debe de ajustarse a la realidad de cualquier país para poder dar cobertura a la población que no se encuentra ligada a un seguro social, de esta manera se debe resaltar las técnicas o métodos que Alemania ha desarrollado para este sector y sus posibilidades para implementarlos en México.

Es por ello que el estudio de caso resulta adecuado para la elaboración y desarrollo del presente capítulo, desentrañando los mecanismos más eficientes que el país germano ha puesto en funcionamiento para dar

cobertura al sector poblacional no asegurado y así adecuarlo al sistema mexicano de manera que sea efectivo y viable para la población mexicana.

3.1 La implementación de pisos de protección social en Alemania

Sin duda alguna Alemania es un ejemplo a seguir para la implementación de las políticas sociales, que traen como consecuencia la generación de un estado de bienestar social para todo su núcleo poblacional.

Se debe destacar que el Estado germánico satisface las cuatro garantías principales del piso de protección social propuesto por la Organización de las Naciones Unidas, mediante la aplicación de políticas públicas que van más allá de la asistencia social, sino involucran directamente a los mecanismos de seguridad social.

Si bien es cierto, que la asistencia social en Alemania es un factor muy importante para establecer una protección mínima básica a las personas que se encuentren en una situación de precariedad, también se debe afirmar que tanto el gobierno, como su población juegan un rol primordial, debido a que se encuentran conscientes de que la asistencia social es la última etapa de protección social que puede llegar a recibir una persona en caso de encontrarse en una situación que los obligue a solicitar sus beneficios,²⁶⁴ es decir por cuanto al gobierno, no utilizan esta herramienta como un elemento o botín político para sacar provecho con los que menos tienen, y por lo que respecta a la población están plenamente conscientes que antes de acudir a la asistencia social deben buscar por sí mismos a través de todos los mecanismos posibles obtener el mínimo de protección y/o seguridad social mediante la obtención de un trabajo formal.

²⁶⁴ En México como en la mayoría de los países de América Latina los gobiernos y la población buscan por todos los medios obtener los beneficios de la asistencia social pero no se ocupan de diseñar estrategias adecuadas para que dejen de recibirlos y obtener mejores prestaciones por sí mismos mediante la obtención de un empleo y por consecuencia el aseguramiento a una institución de seguridad social, debido a la falta conciencia e ignorancia de la verdadera finalidad de la asistencia social.

Luego entonces, podemos concluir respecto a este punto que, tanto gobierno como sociedad se encuentran conscientes y capacitados respecto a cuál es el momento oportuno para acudir a solicitar las prestaciones que otorga la asistencia social, y no solo recibir ayuda por el simple hecho de que sea un derecho exigible en Alemania.

Ahora bien, pese a ello existen la posibilidad de que determinado sector poblacional que no pueda subsistir por sí mismo, acuda a las prerrogativas de la asistencia social, para este sector el Estado Alemán adecuó su marco normativo para hacer frente y combatir la vulnerabilidad de estas personas. Es aquí donde entran en juego una de las reformas más relevantes para el piso de protección social en el marco jurídico alemán (se abunda con mayor profundidad más adelante).

Las cuatro reformas comúnmente conocidas como Hartz funcionan como un factor muy importante para la implementación adecuada de la iniciativa de pisos, dentro de este compendio se encuentran la ayuda de desempleo, la cual *trata de un aseguramiento básico subsidiario y no así de un ingreso básico*²⁶⁵, así como los *mini-jobs* en donde quedan exentos los trabajadores de las cotizaciones de seguridad social, pero a cambio reciben su salario íntegro por realizar pequeñas jornadas de trabajo.

Respecto a los *mini-jobs* se tiene que hacer un balance de los puntos positivos y negativos, pues si bien es cierto garantizan un ingreso económico para las personas que solo tienen disponibilidad de laborar cortas horas a las semanas²⁶⁶ pero por desgracia este tipo de trabajo no realiza cotizaciones a los regímenes de seguridad social, es decir no brindan ningún tipo de protección social y por supuesto no se realizan cotizaciones al régimen de pensiones del trabajador, por ende resulta contrario a lo establecido en el PPS.

²⁶⁵Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *et. al, Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 2014.

²⁶⁶ Un claro ejemplo del sector poblacional que es usuario de este tipo de política pública son los estudiantes, ya que les permite obtener cierto ingreso y a su vez continuar con sus estudios.

Pese a ello estas reformas dieron un realce muy importante para garantizar la protección básica de las personas, pues no solo consisten en brindar una protección mínima, sino buscar los canales más eficaces para que las personas que reciben los beneficios de la asistencia social pueden conseguir por si mismos los elementos básicos de protección y seguridad social.

En ese tenor de ideas se debe decir que la implementación del piso de protección social en Alemania se registra como uno de los pocos casos a nivel mundial que ha cumplido con el verdadero espíritu de esta iniciativa global.

3.1.1 La seguridad social en Alemania

Antes de abordar la situación actual de la seguridad social en Alemania es necesario hacer una breve retrospectiva de los antecedentes más emblemáticos que marcaron la pauta para el desarrollo y evolución de esta, no solo para el país europeo sino para todas las naciones mundiales.

Alemania fue el gran partícipe en la segunda etapa de la evolución de la seguridad social, gracias al canciller Otto Von Bismarck quien en el año de 1883 presento ante el parlamento alemán el proyecto de seguro obligatorio que cubría los riesgos contra accidentes y enfermedades, con la intención de proteger a los trabajadores de las grandes industrias por las contingencias que se pudieran presentar durante el desempeño del trabajo.

Bismarck sostenía que *el estado debe reconocer su misión de promover positivamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad y particularmente los más débiles, necesitados, utilizando los medios con los que dispone la colectividad,*²⁶⁷ así como promover el bienestar de la clase trabajadora.²⁶⁸

²⁶⁷Sánchez Castañeda, Alfredo, *La seguridad y la protección social en México*, Ed. UNAM, 2012, p.6.

²⁶⁸ Organización Internacional del Trabajo, *De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos*, Ed. OIT, Suiza, Disponible en: http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm, Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

Gracias a la propuesta del canciller los trabajadores tenían derecho a recibir las prestaciones por un periodo máximo de 13 semanas en caso de que se presentara alguna contingencia, las contribuciones que se tenían que hacer correrían a cargo del trabajador como del empleador— dos terceras partes correspondientes al trabajador y una tercera parte al patrón—²⁶⁹ dejando fuera al Estado, aunque que para el año de 1884 se establece que el financiamiento del seguro por accidentes de trabajo correría a cargo de los empleadores ya que afirmaron que el riesgo que pudiera sufrir un trabajador es producido por los propios patrones —en sus fuentes de trabajo-, por ende el trabajador no debía cotizar a ese seguro.

Los beneficios que podían recibir los trabajadores dependían de la suma de cotización que aportaban, generalmente consistían en prestaciones médicas y farmacéuticas. Durante el periodo comprendido entre los años 1883 y 1889 se sumaron al grupo de seguros los derivados a la invalidez y vejez.

A pesar de la complejidad que se vivía en esa época,²⁷⁰ el seguro social de Bismarck se consolidó con tres leyes importantes, la primera del año de 1883 — Ley sobre el Seguro de Enfermedad-²⁷¹ la segunda de 1884 —La Ley de Seguro de Accidentes de Trabajo-²⁷² y la tercera de 1889²⁷³ —La Ley sobre la Discapacidad y el Seguro de Vejez-.²⁷⁴

Cabe destacar la Ley sobre el Seguro de Enfermedad de 1883, ya que fue de suma importancia pues es gracias a este marco normativo en donde se estipula por primera vez los principios básicos del seguro de enfermedad que dieron pauta para que otras legislaciones de diversas nacionalidades

²⁶⁹ Nugent, Ricardo, *La seguridad social: Su historia y sus fuentes*, Ed. UNAM, México, p. 611.

²⁷⁰ A pesar de que el Canciller Otto Von Bismark era considerado como conservador, fue señalado por la clase política como un socialista, derivado de la implementación de programas en beneficio de la clase obrera.

²⁷¹ *Krankenversicherungs-gesetz*.

²⁷² *Unfallversicherungsgesetz-UVG*.

²⁷³ *Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung- IAVG*.

²⁷⁴ Stolleis, Michael, *History of Social Law in Germany*, Ed. Springer, 2014, p.53.

retomaran los principios que de ella se desprende, sobra mencionar que hoy en día se siguen reconociendo en la legislación alemana.

La Ley sobre Accidentes de Trabajo establecía que los empleadores tenían que *cotizar de manera obligatoria las cajas para cubrir la invalidez permanente provocada por los accidentes de trabajo*,²⁷⁵ dentro de las prestaciones se encontraba el otorgamiento de una renta en relación a la incapacidad del trabajador, así como se estipulaba las inspecciones a las fuentes del trabajo para prevenir cualquier tipo de accidente.²⁷⁶

Por cuanto a la Ley de 1889, se estableció por primera vez un sistema jubilatorio, otorgándoseles a los trabajadores que cumplieran la edad de 70 años y el monto de ella correspondería de acuerdo a las cotizaciones realizadas por el trabajador.²⁷⁷

Asimismo la evolución de la seguridad social en Alemania permitió que el círculo de los asegurados se ampliara, en específico en el seguro de enfermedad, en donde se buscaba incluir a los miembros de las familias a las prestaciones no monetarias,²⁷⁸ así como el establecimiento de la jornada laboral mediante la creación del Derecho Laboral.

Gracias a este conjunto de leyes planteadas por el canciller Bismarck se estableció por primera vez un sistema obligatorio de protección social en beneficio de la clase trabajadora alemana.

En la actualidad, la seguridad social en Alemania se encuentra conformada por cinco ramas de aseguramiento las cuales son: El seguro de enfermedad, el seguro de dependencia, el seguro de pensiones, el seguro de accidentes y el seguro de desempleo.

Al igual que México, en Alemania el sistema de seguridad social se limita en gran medida a la población económicamente activa²⁷⁹ es decir, el trabajador

²⁷⁵ *Op. cit.*, Sánchez Castañeda, Alfredo, p.7.

²⁷⁶ *Ídem.*

²⁷⁷ *Ídem.*

²⁷⁸ *Op. cit.*, Stolleis, Michael, p. 61.

²⁷⁹ Seidelmann, Reimund, *The new Germany*, Ed. Nomos, 2011, p. 126.

al momento de que inicie una relación laboral será afiliado a la seguridad social por su empleador, primeramente inscribiéndolo a la Caja del Seguro de enfermedades,²⁸⁰ misma que informará a los organismos de dependencia, de pensiones y al seguro de desempleo. El trabajador recibirá su número de seguridad social,²⁸¹ con el cual la dependencia encargada del régimen de pensiones registrará los periodos y el salario que se encuentre cotizando.

Las dependencias encargadas de brindar las prestaciones de seguridad social se dividirán en relación a la naturaleza de la prestación, en ese contexto primeramente tenemos el seguro de pensión público,²⁸² que lleva a cabo la Institución Federal de Seguro de Pensión Alemán²⁸³, así como las Instituciones Regionales del Seguro de Pensiones Alemán²⁸⁴, el Seguro de Pensiones Alemán para la Minería, los Ferrocarriles y la Marina²⁸⁵ y los fondos de pensiones de vejez para agricultores.²⁸⁶

Por cuanto al seguro de enfermedad público²⁸⁷ se encuentra encomendada a 145 mutualidades²⁸⁸ que operan de manera regional, así como a nivel nacional. Todos los trabajadores – a excepción de los funcionarios, jueces, militares- se encuentran obligados a sujetarse a un seguro de enfermedad.²⁸⁹

En el seguro público de dependencia, las Cajas del Seguro de Enfermedad han contratado una mutualidad, que es la responsable conceder las prestaciones a los beneficiarios que requieran este tipo de seguro, por ende, todas las personas que se encuentren inscritas en la Caja del Seguro de

²⁸⁰ *Krankenkasse.*

²⁸¹ *Versicherungsnummer.*

²⁸² *Gesetzliche Rentenversicherung.*

²⁸³ *Deutsche Rentenversicherung Bund.*

²⁸⁴ *Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung.*

²⁸⁵ *Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn- See.*

²⁸⁶ *Landwirtschaftliche Alterskassen.*

²⁸⁷ *Gesetzliche Krankenversicherung.*

²⁸⁸ Son entidades establecidas bajo el principio de solidaridad y ayuda mutua que tiene como objetivo proteger al trabajador mediante el otorgamiento de las prestaciones que contempla la ley.

²⁸⁹ Comisión Europea, *La Seguridad Social en Alemania*, Ed. UE, 2012, p.6, Disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20Rights%20in%20Germany_es.pdf, Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

Enfermedad Público se encuentran aseguradas contra el riesgo de dependencia.²⁹⁰

En tanto el seguro público de accidentes, las instituciones competentes en este seguro son los organismos de seguro de accidentes para el sector industrial y agrícola así como los organismos de seguro de accidentes del sector público.²⁹¹

Por último, tenemos al seguro de desempleo.²⁹² Encomendado a la Agencia Federal de Empleo²⁹³ que actúa tanto de manera regional como nacional, resaltando que dicho seguro cubre a todos los trabajadores por cuenta ajena.²⁹⁴

Como se aprecia, la organización de las instituciones que coadyuvan al otorgamiento de los beneficios de la seguridad social son totalmente distintas a las mexicanas, pues se delegan las obligaciones a diferentes dependencias para el otorgamiento de cada una de las prestaciones, caso contrario en México, en donde solo el instituto de seguridad social brindara los servicios a toda su población derechohabiente.

3.1.2 Las prestaciones de seguridad social en Alemania

Las prestaciones que garantiza la seguridad social alemana al igual que las mexicanas se derivan en las económicas y en especie.

De la misma manera que el sistema de seguridad social en México de cada una de las cinco ramas de aseguramiento se desprenden determinadas prestaciones a los asegurados.

Primeramente, nos encontramos ante el seguro de enfermedad²⁹⁵ en donde se vinculan prestaciones mixtas, es decir en especie como económicas,

²⁹⁰ *Ídem.*

²⁹¹ *Op. cit.*, Comisión Europea.

²⁹² *Gesetzliche Arbeitslosenversicherung*

²⁹³ *Bundesagentur für Arbeit, BA.*

²⁹⁴ *Op. cit.*, Comisión Europea, p. 7.

²⁹⁵ *Gesetzliche Krankenversicherung.*

de los amplios beneficios que garantiza este seguro se pueden destacar los siguientes:

- a) La asistencia médica para el asegurado y su familia;
- b) La atención hospitalaria;
- c) Tratamientos odontológicos donde se contemplan la prestación para dentaduras y coronarias;
- d) Medicamentos;
- e) Asistencia doméstica en caso de que el asegurado por cuestión de salud no pueda mantener su hogar siempre y cuando en ella resida un hijo menor de 12 años o se encuentre incapacitado;
- f) Psicoterapeutas en caso de que el asegurado sufra alguna enfermedad psíquica;
- g) Subsidio de maternidad durante el embarazo y parto conforme a los plazos que marque la ley;
- h) Subsidios por enfermedad en caso de incapacidad laboral bajo los términos y periodos que establezca la legislación correspondiente
- i) Otros dispositivos especiales, como los aparatos para la sordera y sillas de ruedas;
- j) Entre otras.

Como se puede apreciar, las prestaciones brindadas por el seguro de enfermedad son excelentes y relativamente superiores si se comparan con las ofertadas por alguno de las tres instituciones mexicanas.

El seguro de dependencia²⁹⁶ pese a que no se encuentra vinculada con otra rama de seguro se encuentra estrechamente vinculada con el seguro de

²⁹⁶ *Pflegeversicherung.*

enfermedad, pues todas las personas que se encuentren aseguradas en el seguro de enfermedad tienen que estar inscritos en el seguro de dependencia.

Este seguro tiene como objetivo brindar prestaciones de naturaleza económica y en especie ante las necesidades que se pudiera presentar al asegurado y se ven en la necesidad de depender de otra persona.

El seguro de dependencia estipula tres niveles para el otorgamiento de la cuantía de la prestación, esto dependiendo del grado de minusvalidez:

- a) Primer grado, consistente en un apoyo de 235 euros²⁹⁷ mensuales en caso de asistencia domiciliaria o 450 euros en caso de que la asistencia la lleve a cabo por una institución o personal profesional;
- b) Segundo grado, garantiza la cantidad de 440 euros o 110 euros; (mensuales respectivamente)
- c) Tercer grado, otorga la cantidad de 1550 euros o 1550 euros mensuales.

Cabe precisar que para que se puedan gozar de los beneficios de este seguro deberá haber estado asegurado por un periodo no menor de cinco años durante los últimos diez años anteriores a la solicitud.

El seguro de pensiones²⁹⁸ protege a los empleados y trabajadores y a sus familias en caso de que el asegurado sufra alguna disminución de su capacidad de trabajar y en los supuestos de que fallezca. Este seguro ofrece las siguientes prestaciones:

- a) Rehabilitación médica;
- b) Rehabilitación profesional;
- c) Pensiones por incapacidad absoluta;
- d) Pensiones de jubilación;

²⁹⁷ Para el año 2016.

²⁹⁸ *Rentenversicherung*.

e) Pensiones para supervivientes (viudedad y orfandad)

Para determinar la cuantía de las prestaciones económicas dependerá del cúmulo de las aportaciones que el trabajador haya cotizado. Asimismo, para su otorgamiento se deben cumplir los plazos de aseguramiento mínimo, así como la edad del asegurado. Las contribuciones a este seguro se dividen de manera igual entre el empleador y el trabajador.

El seguro de accidentes²⁹⁹ tiene como finalidad contrarrestar las consecuencias que se pudieran producir por motivo de un accidente laboral, es un seguro obligatorio para los trabajadores y las personas que se encuentran en formación. Dentro de este seguro se contemplan tanto los riesgos de trabajo así como las enfermedades derivadas de ella, mejor conocidas como enfermedades profesionales.

Las prestaciones que derivan de este seguro son de naturaleza económica como en especie resaltando las siguientes:

- a) Tratamiento médico donde se incluyen los medicamentos, atención domiciliaria, así como prestaciones de rehabilitación médica;
- b) Prestaciones para participar en la vida profesional las cuales están destinadas a conservar o conseguir un empleo, cursos de preparación para el desempeño de una actividad, entre otros;
- c) Prestaciones para participar en la vida social;
- d) Prestaciones complementarias como ayuda para el gasto del cuidado de los hijos, gastos de desplazamiento, etc;
- e) Subsidio diario consistente en la entrega de efectivo durante el tiempo de la incapacidad;

²⁹⁹ *Unfallversicherung.*

- f) Pensión por accidente de trabajo o enfermedad profesional para el asegurado y sus familiares;
- g) Prestación por defunción.

Al igual que en la legislación mexicana, los accidentes de trabajo en Alemania no solo son aquellos producidos dentro de la fuente de trabajo sino también los accidentes que se pudieran desarrollar durante desplazamiento a él o viceversa. En tanto las enfermedades profesionales son las que llegara a padecer el asegurado a consecuencia su actividad profesional.³⁰⁰

Por último, tenemos el seguro de desempleo³⁰¹ que brinda las prestaciones a los asegurados que por circunstancias ajenas pierdan su fuente de trabajo y no logran colocarse en una nueva relación laboral. Cabe hacer mención que para poder recibir las prestaciones de este seguro el asegurado deberá:

1. Informar a la oficina de empleo la su situación y solicitar el subsidio;
2. No se encuentre laborando o menos de quince horas por semana;
3. Se encuentre disponible a trabajar en cualquier actividad que se le proponga por la dependencia;
4. Encontrarse por lo menos 12 meses afiliado al seguro antes de pedir el subsidio por desempleo.

Las prestaciones que tienen derecho en este seguro se dividen en especie y las traducidas en dinero, dentro de estas encontramos las siguientes:

- a) Asesoramiento sobre el mercado profesional;

³⁰⁰ Existe un catálogo de las enfermedades profesionales reconocidas para efectos del otorgamiento de las prestaciones de este seguro.

³⁰¹ *Gesetzliche Arbeitslosenversicherung.*

- b) Colocación en alguna fuente de trabajo;
- c) Rehabilitación profesional en el caso de algún asegurado discapacitado;
- d) Prestaciones para la conservación de puestos de trabajo (implementación de jornadas reducidas);
- e) Prestaciones por desempleo mediante subsidio.

La duración de los beneficios de las prestaciones por desempleo corresponderá en relación al tiempo de afiliación con que cuente el asegurado, haciendo notar que para gozar de estos como mínimo se deberá contar con doce meses de afiliación antes de solicitar la ayuda.

Para efectos del cálculo de la prestación económica se tomará en cuenta el salario percibido en el último año, asimismo si el asegurado cuenta con hijos para determinar el monto total que se le entregará al beneficiario, asimismo *el nivel de subsistencia necesario se concede en función de las «necesidades normales» (Regelbedarfe) en el ámbito federal, que son las mismas en toda Alemania.*³⁰² se debe tomar en cuenta que el sistema de *seguridad social se gestiona a nivel estatal central, por ende el bienestar social es una tarea obligatoria de las autoridades locales.*³⁰³

3.1.3 La asistencia social en Alemania

La asistencia social³⁰⁴ tanto en Alemania como en México, son consideradas como el último apoyo que se les brinda a aquellas personas que no son capaces de cubrir sus necesidades por sí mismas y que no cuentan con ningún mecanismo de protección social o en su defecto, no son suficientes para poder satisfacer las carencias mínimas.

³⁰² *Op. cit.*, Comisión Europea, p. 28.

³⁰³ *Op. cit.*, Seidelmann, Reimund.

³⁰⁴ *Sozialhilfe*

El tratamiento que le da cada una de estas naciones es totalmente diferente, pues como se ha desarrollado en diversos puntos de este trabajo la asistencia social mexicana pareciera que tiene como finalidad ser el primer sistema de protección social para las personas que se encuentran en un estado total de vulnerabilidad, lo cual resulta atroz y fuera de sentido, pues afirmar esta idea se estaría perdiendo el objetivo que conlleva la palabra “asistencia social” como la ayuda que proporciona el estado mediante *prestaciones dirigidas a las personas más necesitadas, posterior a la comprobación de su falta de recursos o ingresos propios para la sobrevivencia.*³⁰⁵

La regulación de la asistencia social en Alemania se puede encontrar en su Código Social apartado XII, mismo que en su primer capítulo hace referencia a la función de la asistencia social al establecer que:

permite que el beneficiario viva una vida que corresponda a la dignidad del hombre. Las prestaciones que se le otorgue le permitan vivir de forma independiente de ella; después, los beneficiarios tienen que trabajar de acuerdo a sus capacidades. Para lograr estos objetivos, los beneficiarios y las instituciones de asistencia social deben cooperar en el marco de sus derechos y obligaciones.³⁰⁶

Es necesario destacar de este artículo que si bien es cierto la asistencia social garantiza ciertas prestaciones a los beneficiarios que se encuentren en estado de vulnerabilidad, pero también es que estos se encuentran obligados a realizar todas las actividades necesarias para que puedan salir por si mismos de su situación de carencia que los origino a solicitar la ayuda, esto mediante

³⁰⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Glosario de seguridad social y términos relacionados*, Ed. OIT, Suiza, Disponible en: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsoc/estadisticas/indicadores/glosario.html>, Fecha de consulta: 23 de julio de 2017.

³⁰⁶ Traducción personal a partir de: *Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; darauf haben auch die Leistungsberechtigten nach ihren Kräften hinzuarbeiten. Zur Erreichung dieser Ziele haben die Leistungsberechtigten und die Träger der Sozialhilfe im Rahmen ihrer Rechte und Pflichten zusammenzuwirken*, en: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de>

la obtención de un trabajo formal a través del cual se le podrá garantizar la inscripción a la seguridad social – y las prestaciones que de esa conlleva- y por supuesto la obtención de un ingreso económico para cubrir sus necesidades.

Ahora bien, las prestaciones de la asistencia social en Alemania se dividen en 7 grupos conforme a la ley, las cuales son:

1. Ayuda al sustento;
2. Seguridad básica en la vejez y personas con discapacidad;
3. Ayuda para la salud;
4. Asistencia para la integración de las personas con discapacidad;
5. Ayuda a la asistencia;
6. Ayudas para la superación de problemas sociales especiales;
7. Ayuda en otras circunstancias de la vida; así como el asesoramiento y apoyo necesario en cada caso particular.³⁰⁷

Primeramente se debe resaltar que en la legislación alemana en materia de asistencia social existe previamente una división estructural de las prestaciones que podrán ser otorgadas a los beneficiarios, en tanto México solo se hace referencia de los puntos específicos en donde la asistencia social se encuentra obligada a combatir, pero no estipula las prestaciones que tiene derecho a percibir los beneficiarios, dejando este apartado a los programas asistenciales, y que mediante sus reglas operacionales plasman los beneficios que brindará determinado programa así como los requisitos que deberá cubrir

³⁰⁷ Código Social Alemán, (SGB XII) Duodécimo libro, asistencia social -*Sozialgesetzbuch (SGB XII) Zwölftes Buch Sozialhilfe*.

el beneficiario para poder tener derecho a gozar de esas prerrogativas, lo que se traduce en que las prestaciones de asistencia social en México no se encuentran establecidos en un marco legal que garantice una seguridad jurídica para las personas que se encuentren en la necesidad de acudir a ellas.

Segundo, siguiendo el mismo hilo conductor de las líneas anteriores las prestaciones de la asistencia social alemana que derivan de los siete grupos se encuentran legisladas en su Código Social, por ende no hay necesidad de recurrir a otra instancia o programa para conocer las prestaciones exactas que una persona pueda gozar.

El paquete prestacional que oferta la asistencia social alemana es muy amplio y cubre situaciones que en México o incluso en la mayoría de América Latina no se encuentran garantizadas, o peor aún no están establecidas en el ramo prestacional de los sistemas de seguridad social, un ejemplo de ello es la ayuda para la superación de problemas sociales especiales, que se encuentra *dirigida a personas que se encuentran en condiciones de vida especialmente problemáticas y ligadas a problemas sociales. Los destinatarios de esta ayuda son sobre todo personas sin hogar que padecen de otros problemas existenciales que derivan de su situación.*³⁰⁸

La asistencia social de Alemania no solo busca dar una protección mínima a la población que acuda a ella, sino por el contrario se encuentra debidamente planificada para que sus beneficiarios una vez que cuenten con una base firme de protección –gracias a las prestaciones que brinda la asistencia social- puedan seguir escalando a otro nivel superior para poder gozar y mantener -por si mismos- una calidad de vida digna, dejando claro que la asistencia social no es una donación de caridad pero siguiendo la legislación social alemana es necesaria para ayudar aquellos en situación de desventaja donde por si mismos no pueden obtener recursos necesarios para mantenerse y la tarea del estado es garantizar un mínimo de subsistencia para toda la

³⁰⁸ Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, *Seguridad Social en resumen 2017*, Ed. BMAS, Alemania, p. 149.

población alemana que lo requiera, por su puesto la asistencia social como una red de seguridad asume un papel importante en esta tarea.³⁰⁹

Luego entonces la pregunta obligatoria es ¿La asistencia social alemana tiene relación con lo que se establece en los pisos de protección social?

La respuesta es sí, ya que conforme a lo desarrollado en los párrafos anteriores se puede percatar que la asistencia social alemana primeramente se brinda a las personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, segundo, se les garantiza prestaciones divididas en 7 grupos dentro de los cuales encontramos la atención a la salud, el apoyo al ingreso económico y la seguridad básica para las personas de la tercera edad o aquellas que carezcan algún tipo de discapacidad, mismas que son los pilares más importantes de la iniciativa, la salud, el ingreso económico para personas en edad adulta y las personas e estado de vejez, y no solo eso, garantiza otros mecanismos de protección social para que a través de ellos puedan escalar un peldaño más y obtener los beneficios de un seguro social.

Luego entonces la asistencia social alemana no busca que este determinado sector permanezca estático percibiendo las prestaciones asistenciales de por vida, sino por el contrario los impulsa a buscar un mecanismo mayor de seguridad por ellos mismos mediante la obtención de un trabajo, esto no implica que el estado los deje abandonados durante todo el trayecto para cumplir el objetivo, debido a que durante todo el proceso van de la mano estado-beneficiario para lograr la meta final la estabilidad tanto económica como social de la persona que en algún momento no pudo mantenerse por sí misma.

Sobra decir que a los estados no les conviene mantener de manera permanente personas dentro del ramo prestacional de la asistencia social, pues son cargas económicas fuertes que afectan a sus presupuestos, cierto es que algunos países no lo ven de esa manera –la mayoría de países

³⁰⁹ Cfr., Seidelmann, Reimund, *The new Germany*, Ed. Nomos, 2011, p. 127.

Latinoamericanos-, ya que comúnmente la asistencia social mediante determinados programas pueden ser benéficos para el control de la población –comúnmente de mayor número- para la manipulación en determinados momentos, un ejemplo de ello son los propósitos electorales.

3.1.3.1 Ayuda al desempleo

La pérdida del empleo, no solo trae como consecuencias problemas de naturaleza económica, sino también psicológicas y sociales, ya que tiende a generarse una frustración por parte del sujeto que ha perdido su fuente de trabajo encontrándose en un momento de incertidumbre al desconocer la manera en que obtendrá los recursos necesarios para su subsistencia, así como la de su familia.

Contemplando este panorama en Alemania existe el seguro de desempleo que tiene como finalidad proporcionar un porcentaje determinado del sueldo que se encontraba percibiendo el trabajador al momento de que por causas ajenas a él se encuentre desempleado. Este seguro funciona a bajo el principio de solidaridad, en donde todos los trabajadores aportan un porcentaje de su sueldo³¹⁰ para que la autoridad se encuentre en la posibilidad económica de pagar las cuotas a los beneficiarios de este seguro.

Dentro de esta prestación se desprenden dos tipos de ayuda, la primera, la prestación contributiva por desempleo³¹¹ que se encuentra regulada en el libro III del Código Social Alemán, en esta categoría se contemplan aquellos trabajadores que hayan cotizado al seguro por desempleo por un periodo al menos de 12 meses durante los últimos dos años.

Los requisitos para poder ser beneficiario de este seguro es que el trabajador se encuentre buscando por todos los medios posibles una nueva

³¹⁰ La cuota actual que se descuentan a los trabajadores es del 3% de su salario bruto misma que se divide en dos partes debido a que el empleador contribuye a este seguro.

³¹¹ *Arbeitslosengeld I*

fuente de trabajo, así como estar en contacto con la Oficina de Empleo de Alemania,³¹² donde tendrá que inscribirse para notificar a las autoridades que se ha quedado sin trabajo y estas se encuentren en la posibilidad de buscarle uno nuevo. La prestación que pueden recibir los beneficiarios será diferente, ya que dependerá del sueldo que venían percibiendo cuando se encontraban activos, así como el factor familiar, es decir la dependencia de hijos,³¹³ aunque si existe una cuantía máxima de dinero que se tiene derecho a recibir de manera mensual rondando entre los 4,800 y 5,500 euros.³¹⁴

Ahora bien, por cuanto a la duración de la prestación por desempleo se verá reflejada conforme a la edad con la que cuente el trabajador desempleado, así como el periodo de cotización a este seguro, el tiempo máximo que se podrá recibir esta prestación será de hasta veinticuatro meses, para mejor ilustración se desarrolla en la siguiente tabla:

**Tabla 10.
Duración de las prestaciones por el seguro de desempleo**

Periodo de cotización al seguro (meses)	Años requeridos	Tiempo máximo de beneficios (meses)
12	-	6
16	-	8
20	-	10
24	-	12
30	50	15
36	55	18
48	58	24

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 147 libro III del Código Social de Alemania

³¹² *Eigenbemühungen*.

³¹³ Se podrá obtener hasta un 60% si no se cuenta con hijos y hasta el 67% si se tienen del saldo bruto anual. Artículo 149 Código Social Alemán libro III (*SGB III*)

³¹⁴ Hasta el año 2016.

Asimismo es indispensable que el desempleado para ser beneficiario de estas prestaciones no debe de encontrarse trabajando o en su caso realizar actividades remuneradas inferiores a 15 horas semanales, estar capacitado para trabajar y aceptar cualquier tipo de trabajo que la Oficina de Empleo le proponga, estos beneficios son otorgadas hasta la edad de 65 años.

Por cuanto a la segunda categoría se basa en la ayuda de desempleo³¹⁵o mejor conocida como Hartz IV que son prestaciones no contributivas consideradas como asistenciales, mismas que se encuentran reguladas en el Código Social Alemán³¹⁶ en su libro II. Estas prestaciones se integran por tres tipos de asistencias:

1. Servicios de información, asesoramiento con la intención de su inserción al trabajo formal;
2. Prestaciones de naturaleza económica que sean suficientes para satisfacer las necesidades básicas de él y su familia;
3. Prestaciones en especie como la inscripción al seguro básico.

Esta ayuda va dirigida a las personas que se encuentran paradas por un periodo mayor a 12 meses consideradas como desempleados de larga duración, así como a aquellas que perciben una remuneración insuficiente para gozar de una buena calidad de vida. Las prestaciones que se garantizan en la ayuda de desempleo se enfocan en cubrir los gastos de manutención que puedan sufragar una persona –alimentos, ropa, artículos para el hogar, cuidado personal- así como los costos que se originen por el mantenimiento de su vivienda –calefacción, agua caliente, etc.-³¹⁷ teniendo como objetivo

³¹⁵ *Arbeitslosengeld II*

³¹⁶ *Sozialgesetzbuch (SGB II)*

³¹⁷ Artículo 20 Código Social de Alemania Libro II (SGB II)

lograr que estas puedan gozar de un nivel mínimo de subsistencia. Los principales requisitos para ser beneficiario de esta ayuda son:

1. Que el solicitante se encuentre parado;
2. Estén inscritas como parados en la Oficina de Empleo;
3. Que no tenga derecho a las prestaciones por desempleo Contributivas (*Arbeitslosengeld I*).³¹⁸

La duración de la ayuda de desempleo será por un año que podrá prolongarse siempre y cuando las condiciones del desempleado continúen siendo las mismas, asimismo no se concederá a ninguna persona estas prestaciones cuando tengan la edad de 65 años.

Mediante esta ayuda se previene una de las contingencias que pueden sufrir toda persona llegando a generar grandes repercusiones en el entorno social, máxime si esta no es atendida de la manera más adecuada; hoy en día Alemania mediante su buen sistema de seguridad social da un ejemplo de cómo hacer frente a este gran reto con el objetivo de que su población cuente con un respaldo económico - gracias a la solidaridad tripartita - en caso de la pérdida de su fuente de trabajo.

3.1.3.2 La reforma Hartz

En el año 2002 durante el gobierno del canciller alemán Gerhard Schröder se creó la Comisión para la Modernización de Servicios en el Mercado Laboral³¹⁹ la cual tenía como objetivo buscar las políticas públicas adecuadas para la reducción del desempleo y el aumento de empleo. Esta comisión se encontraba *integrada por quince miembros liderados por Peter Hartz*,³²⁰ de

³¹⁸ Artículo 137 Código Social de Alemania Libro III (SGB III)

³¹⁹ *Die Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.*

³²⁰ Fue ejecutivo de recursos humanos de la empresa automotriz Volkswagen y asesor del canciller alemán Gerhard Schröder.

quien más tarde se cambiaría el nombre y pasaría a llamarse “Comisión Hartz”.³²¹

Las reformas que se implementaron en Alemania se basaban sobre el ámbito y mercado laboral, el sistema de seguridad social, reforma fiscal (tendientes a la reducción del impuesto sobre el ingreso), reforma al sistema de pensiones – se destaca el incremento de la edad para efectos jubilatorios- y reformas en materia de salud pública.

La reforma Hartz consistía en un paquete de cuatro leyes para establecer una reforma estructural, dicho paquete fue aprobado en los años 2002- 2003 y se implementó de forma gradual desde enero de 2003 hasta enero de 2005.

Las primeras dos leyes conocidas como Hartz I y II entraron en vigor el primero de enero de 2003 dentro del contenido de estas leyes se encontraba lo siguiente:

- a) Se ordenaba la creación de agencias de servicios de personal en las Oficinas de Empleo, que tenían como propósito poner en contacto a las personas desempleadas con los empleadores;
- b) Apoyo a la formación profesional por parte de la Federación Alemana;
- c) Los pagos de subsistencia se modificaron, tomando en cuenta ahora la contribución anterior y su capacidad de trabajar;
- d) Derogación del trabajo temporal;
- e) Introducción de trabajos de baja remuneración –*Midi y Minijobs*- exentos de las contribuciones de seguridad social;³²²

La Ley Hartz III entró en vigor un año después de las dos primeras, su principal objetivo fue que las oficinas de Empleo se convirtieran en *Job-centers*

³²¹ IESE University of business, *La reforma laboral en Alemania (2002- 2005)*, Ed. IESE, 2013, p.4.

³²² Engbom, Niklas, *et al. The German Labor Market Reforms and Post-Unemployment Earnins*, Ed. International Monetary Fund, Alemania, 2015, p. 3.

para que todos los desempleados que acudieran a ella. Además, se modificó el periodo mínimo de contribución para gozar de los beneficios del seguro de desempleo pasando de doce meses en los últimos tres años a 12 meses en los últimos dos años.³²³

Por cuanto a la Ley Hartz IV se deben destacar los siguientes puntos:

- a) Se combinaron los subsidios de desempleo con las prestaciones de asistencia social;
- b) Las personas que se encontraran desempleadas, pero tuvieran recursos superiores a trece mil euros debían de agotar el excedente antes de solicitar los beneficios de Hartz IV;
- c) Se implementó un nuevo programa para que los parados de larga duración puedan incorporarse a un trabajo en el sector no privado, mejor conocido como empleos de un euro -*Ein Euro Jobs*- donde se les retribuye con un euro por cada hora de trabajo realizando actividades de interés público, así como la permanencia de ayuda de desempleo.³²⁴

Las reformas estructurales en materia laboral tales como los *Mini-jobs* ayudaron a la flexibilización del mercado de trabajo, apoyando a jóvenes y desempleados de larga duración a incorporarse a una fuente de trabajo introduciéndolos a la economía activa, provocando que se disminuyera la cantidad de desempleados en el país.

La transformación que sufrió la población alemana juega un factor importante pues se debe hacer mención que antes de la reforma, *la situación del desempleo paso de ser responsabilidad del Gobierno y algo que el Ejecutivo tenía que solucionar, a ser responsabilidad del propio*

³²³ Cfr. Gaskart, Gly, *The Hartz Reforms*, Ed. Centre for Policy Studies, Inglaterra, 2014, p.22.

³²⁴ *Ibidem*, p. 25.

desempleado,³²⁵ teniendo que aportar todo lo que estuviera a su alcance para combatir su situación, aprovechando los medios que el estado pone a su disposición.

Gracias a las reformas realizadas a tiempo, la economía alemana se encuentra *basada en el sector industrial y el sector de servicios, es un gran importador de materias primas, y la exportación, sustento de su economía*,³²⁶ convirtiéndolo en el segundo exportador a nivel mundial.

3.1.4 Bienestar social en Alemania

El proceso que ha desarrollado Alemania para garantizar un estado de bienestar social a toda su población ha afrontado varios retos a lo largo de la historia, cabe recordar que el país se ha visto involucrado en grandes conflictos socio-políticos tales como la primera y segunda guerra mundial que tuvieron como consecuencia la destrucción no solo de las ciudades y su población, sino de su sistema jurídico y su forma de administración gubernamental. Asimismo, los enormes gastos económicos que se derivaron de estos conflictos bélicos y por ende las crisis financieras que se tuvieron que afrontar, el panorama que vivió Alemania a principios del siglo XX y hasta finales del mismo no fueron nada fáciles para la población alemana, que sin duda alguna fue la gran perjudicada.

De acuerdo con Esping-Andersen, *el establecimiento de una definición precisa de Estado de Bienestar resulta complejo, toda vez que su amplio y diverso uso ha estado en directa relación a un estrecho significado de las políticas de mejoras sociales*,³²⁷ pero podemos afirmar que el estado de bienestar son las políticas desarrolladas por los Estados que tienen como

³²⁵ *Op. cit.*, IESE University of business, p. 15.

³²⁶ *Ídem*.

³²⁷ Llanos, Claudia, *Bases histórico-políticas del Estado de Bienestar alemán y británico*, Chile, 2012, p. 195.

objetivo garantizar los servicios mínimos básicos a su población mediante un sistema de protección social.

Por lo tanto Alemania es una de las pocas naciones a nivel mundial que ha asegurado un nivel de vida alta para toda su población gracias a diversos factores, primero, nos encontramos con una de las economías más fuertes de todo el planeta,³²⁸ segundo, las políticas públicas implementadas por los gobiernos en turno van enfocadas a combatir una realidad social debidamente planificada con eficacia evitando dar soluciones momentáneas, tercero, los índices de corrupción son relativamente bajos a comparación con otros países, cuarto, no hay indiferencia, es decir existe un interés por parte de la población para conocer y dar seguimiento de las acciones que los gobernantes se encuentran realizados en beneficio del país.

Este cúmulo de factores han sido la base principal para que Alemania mediante los sistemas de protección social pueda garantizar un modelo consolidado del estado de bienestar social para toda su población.

3.2 La implementación de los pisos de protección social en México

La población mexicana enfrenta grandes desafíos derivados de las desigualdades socioeconómicas que existen en todo el territorio nacional. Muchos de esos problemas derivados de la crisis económica a nivel internacional³²⁹ y el alza de los precios de alimentos en el mercado global,³³⁰ sin olvidar el mal manejo de los recursos públicos por parte de los gobernantes.

³²⁸ World Economic Forum, *Las 10 mayores economías del mundo en 2017*, WEF, 017, Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017/>, Fecha de consulta: 9 de octubre de 2017.

³²⁹ Uno de los puntos que dio pie a la creación de la iniciativa de piso de protección social por parte de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

³³⁰ ILO, *Ficha técnica sobre el piso de protección social en México*, Ed. ILO, 2013, Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=pfJ5YCLhcX7hDmLy72lhL79nChv1TGTLGShNffmfQk2SCQptCpF!2080794746?ressource.ressourceId=43844>, Fecha de consulta: 26 de mayo de 2017.

En los últimos años, el gasto de la asistencia social ha venido en aumento de manera considerable ya que a través de ella se ha tratado de ampliar la protección social a los mexicanos. Los programas asistenciales que han implementado el gobierno de la república para combatir la pobreza, erradicar el hambre y brindar las prestaciones sociales básicas a toda la población ha sido el plan de acción principal del Estado para poder garantizar una protección básica elemental, que cada individuo tiene derecho y por supuesto dar cumplimiento a la iniciativa de piso de protección social.

Si bien es cierto, los programas asistenciales no son la novedad en México, debido a que estos se ha llevado a cabo desde sexenios presidenciales anteriores al actual,³³¹ lo cierto es que primeramente es necesario recordar que la iniciativa de piso de protección social surge en el año 2009 y en 2012 la recomendación número 202 lo que trae como consecuencia que a la actual administración le ha tocado asumir los compromisos relativos a la implementación del piso de protección social en México, tal es así que en 2013 en la 102 Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra, Suiza el gobierno de México a través del Secretario de Trabajo y Previsión Social firmó convenio de cooperación para la promoción y establecimiento de las medidas conducentes a construir un piso de protección social en México con la Organización Internacional del Trabajo³³² lo que nuevamente reafirma la obligación del estado por realizar las acciones necesarias para dar un cumplimiento total a los compromisos internacionales.

En ese orden de ideas, los grandes ejes fundamentales para la implementación de la iniciativa son los programas asistenciales, mediante los cuales se pretende garantizar los cuatro pilares rectores de la iniciativa del

³³¹ El periodo actual comprende los años 2012-2018 encabezado por el titular del poder ejecutivo Lic. Enrique Peña Nieto perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI)

³³² Secretaría de Trabajo y Previsión Social, *Piso de Protección Social en México, aspiración del Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto: Alfonso Navarrete Prida*, México, 2013, Disponible en: <http://www.gob.mx/stps/prensa/piso-de-proteccion-social-en-mexico-aspiracion-del-gobierno-del-presidente-enrique-pena-nieto-alfonso-navarrete-prida>, Fecha de consulta: 26 de mayo de 2017.

PPS, en reiteradas ocasiones hemos sostenido que las características de los multicitados programas no permiten lograr el verdadero espíritu de la iniciativa razón por la cual es el motivo principal del presente trabajo de investigación.

En especial cabe hacer mención de los 2 programas más fuertes que han venido desarrollándose a lo largo de los últimos 10 años, primero tenemos al programa Prospera, un programa integral donde los beneficiarios reciben transferencias económicas y en especie para la elevación de su calidad de vida, segundo el seguro popular, brindando la cobertura de salud a toda la población del territorio mexicano, por la relevancia del tema se abordaran en este capítulo más adelante.

Si bien es cierto que mediante los programas asistenciales se puede establecer la base mínima de protección social a las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad para que una vez cimentada se pueda seguir escalando los peldaños correspondientes para la obtención de una protección más amplia en donde la seguridad social debe de encontrarse inmiscuida totalmente, desafortunadamente tal pareciera que el estado ha hecho caso omiso de los beneficios que pudieran otorgar un seguro social o simplemente no ha encontrado la manera eficaz para vincular a la población en ella, lo cierto de esta situación es que año con año el presupuesto designado para la política social – en donde se encuentran los programas asistenciales- viene en aumento abandonando cada vez más a las instituciones de seguridad social lo que lleva a concluir que ha llegado el regreso del asistencialismo en México tristemente por conveniencia del poder y no por falta de condiciones para sacar delante de manera adecuada al país.

Esto conlleva a sostener que la implementación del piso de protección social mediante los programas asistenciales no ha dado los resultados esperados pues a pesar del incremento del presupuesto para los programas asistenciales la pobreza se mantiene sin descender -para el 2016 el 46.2% de la población total se encontraba en situación de pobreza comparada con el

año 2014 donde había el 46.12% en la misma condición³³³ por lo tanto es conveniente plantearnos la siguiente interrogante ¿Los programas sociales están siendo útiles para erradicar la pobreza?, cabe responder que lejos de coadyuvar a su extinción solo se ha mantenido estática, lo que trae como consecuencia afirmar que la política asistencial que desarrolla el gobierno federal no ha rendido los frutos esperados y el costo que se ha invertido en ellos es notoriamente alto, por ende es momento de replantear la estrategia con la intención de obtener los resultados que lleven al cumplimiento de la iniciativa de piso de protección social.

3.2.1 Trabajo informal y desempleo

El panorama que afronta la población mexicana para el goce de las prestaciones de seguridad social no es nada alentador, pues como se ha abordado en repetidas ocasiones en este trabajo el primer elemento necesario para que una persona pueda allegarse los beneficios de una institución de seguridad social es necesario la existencia de un vínculo laboral formal, ahora bien sabemos que la informalidad es uno de los problemas que afecta no solo a México sino a toda América Latina cabe hacer mención que de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo se estima que para el año 2016 en toda esta región había 134 millones de trabajadores en la informalidad³³⁴ lo que resulta alarmante pues datos de la propia organización revelan que la tendencia de la informalidad siguen en aumento por lo cual no debería sorprendernos que para el 2017 la cifra sea superior.

³³³ Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016, Desigualdad y Movilidad*, 2017, Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-mexico-2016.html>, Fecha de consulta: 26 de mayo de 2017.

³³⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 2016 América latina y el Caribe*, Ed. OIT, 2016, p. 15, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_537803.pdf, Fecha de consulta 12 de junio de 2017.

En particular, la situación en México confirma lo que establece la OIT gracias a los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el primer trimestre del 2017, en donde afirma que para ese periodo la población económicamente activa total era de 53.7 millones de personas de las cuales 51.8 se encontraban ocupadas (32.2 millones son hombres y 19.7 millones son mujeres) y 1.8 millones desocupadas.³³⁵

Ahora bien, de la población ocupada 29.7 millones de personas se encontraba en el sector informal, lo que representa el 57.2% de la población.³³⁶ Estas cifras afirman que más de la mitad de la población mexicana carece de la protección social que brinda una institución de seguridad social, pues hay que tomar en cuenta que no solo el beneficiado de estas prestaciones es el asegurado directo, sino por el contrario, también se le da protección a su grupo familiar directo que comúnmente son su esposa, hijos y padres, haciendo precisión que en las tres instituciones de seguridad social la mayoría de los derechohabientes son los beneficiarios del asegurado directo, he aquí la importancia de la existencia de un trabajo formal pues sin él, no solo se deja desamparado al trabajador sino a todo su núcleo familiar.

No menos cierto es que el desempleo suma un factor importante para que se generen las condiciones perfectas para la creación de trabajos informales, los datos muestran que el país tiene una tasa de desempleo del 3.6% del total de la población económicamente activa.³³⁷

Esto derivado a que México enfrenta una desaceleración económica ocasionada por la parálisis mundial del comercio, los precios bajos de los

³³⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el primer trimestre de 2017*, Ed. INEGI, 2017, Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_05.pdf, Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

³³⁶ *Ídem.*

³³⁷ *Ídem.*

productos básicos, el debilitamiento de la moneda nacional frente al dólar,³³⁸ los bajos costos del precio del petróleo tomando en consideración que la dependencia por el oro negro en México siempre ha sido un factor detonante que conforme al paso del tiempo se ha ido reduciendo, pero persiste.³³⁹

Haciendo la suma de estos factores las afectaciones en la economía del país se reducirían en el debilitamiento de las exportaciones a los socios comerciales en específico a Estados Unidos de América, así como tener una gran incertidumbre en relación a la política montaría lo que podría llevar a laza de los precios y servicios entre otros.³⁴⁰

Sin duda alguna este cúmulo de factores implican que el país deje de ser atractivo para la inversión tanto nacional como extranjera para realizar los proyectos que pueden generar miles de empleos formales lo que traería como resultado que la población mexicana a través del trabajo goce de la protección de la seguridad social.

Es así que el trabajo informal como el desempleo se deben de combatir para poder permitir que las personas puedan vincularse a una relación de trabajo formal y gozar de las prestaciones que éstas traen implícita, mientras la seguridad social se encuentre vinculada al trabajo formal y las condiciones del país no cambien seguirán existiendo personas que carezcan de esta protección social.

³³⁸ Banco Mundial, *México: panorama general*, 2017, Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>, Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

³³⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudios Económicos de la OCDE México*, México, 2017, Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>, Fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

³⁴⁰ *Ídem*.

3.2.2 El programa prospera

El programa prospera tiene sus orígenes en el año de 1994 a raíz de la crisis económica que afrontaba el país en donde se tuvieron que tomar acciones para evitar que la población cayera en la pobreza mediante el desarrollo de políticas sociales que buscaban aliviar la precariedad a los grupos poblacionales más vulnerables en un corto plazo a través de la redistribución del ingreso así como acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud e impartir una educación básica adecuada.³⁴¹

A lo largo del tiempo y conforme al cambio de los gobiernos en turno el programa ha sufrido diversos cambios, no solo por cuanto al nombre sino a las prestaciones sociales que puedan garantizar, lo cierto es que el objetivo primordial que se estableció desde su creación sigue estando intacto.

Es así que el programa de inclusión social Prospera inició su camino a partir de sus predecesores en el año 2014 durante el inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, encomendado a la Secretaría de Desarrollo Social que es la dependencia de gobierno que vela por la política social y de desarrollo de la población mexicana.

Prospera es el programa asistencial por excelencia en México, mismo que sirve como ejemplo para la implementación de piso de protección social a los demás países de América Latina como un programa de transferencias monetarias condicionadas, enfocándose a las familias mexicanas que se encuentran en condiciones de desventaja y desigualdad apoyándolos en el fortalecimiento de su salud, alimentación y educación.³⁴²

Prospera se destaca de los demás programas asistenciales por ser sumamente integral, pues a través de este se le brindan las prestaciones

³⁴¹ Cfr. Banco Interamericano de Desarrollo, *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*, Ed. BID, 2016, P. 1.

³⁴² Secretaría de Desarrollo Social, *Conoce todo sobre prospera*, 2017, México, Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>, Fecha de consulta: 19 de junio de 2017.

mínimas básicas a la población beneficiaria para poder cimentar una base de protección social.

Las prestaciones que se otorgan son transferencias económicas para la compra de alimento, ingresos monetarios para los niños y jóvenes con la intención de inscribirlos o permanezcan al sistema educativo mexicano, ingreso a las personas de la tercera edad, atención a la asistencia médica y otros ingresos extras complementarios.

A primera vista se logra apreciar que el programa prospera cumple con los cuatro principales pilares de la iniciativa de piso de protección social, la realidad es que la aplicación de este programa no resulta estar del todo adecuada, pues si bien es cierto se garantiza un ingreso económico (mínimo) a las familias mexicanas, pero por desgracia no hay un correcto seguimiento que permita dar continuidad en la elevación de la calidad de vida de los beneficiarios, es decir poder alcanzar un nivel de protección social mayor.

En ese contexto el programa prospera funge como una máquina que da actos de caridad a los beneficiarios, ya que se da una solución momentánea al problema sin atacar de raíz el verdadero conflicto por el cual las personas se encuentran en la necesidad de acudir a este tipo de programas.

Desafortunadamente, las autoridades nacionales no han comprendido plenamente el tema o en su defecto han optado por hacer caso omiso por conveniencia o ignorancia, ya que los programas sociales tienden a jugar roles que pudieran beneficiar tanto en el ámbito político como particular, máxime prospera que ha sido el programa número uno de nuestro país.

Erróneamente prospera ha servido como parteaguas para que otras nacionalidades tiendan a implementar políticas sociales similares dentro de su núcleo poblacional, con esto no se quiere decir que las acciones que se desprenden de prospera sean malas, todo lo contrario, gracias a este tipo de programas se pudiera establecer la base de una protección social, por desgracia el estado mexicano no lo realiza de la manera adecuada, debido que solo otorga prestaciones a los beneficiarios sin establecer las vías

adecuadas para que dejen de percibir los beneficios de la asistencia social y tienda a buscar aquellos derivados de la seguridad social, tendiendo a originar círculos viciosos interminables en perjuicio de la sociedad en general -pues los gastos presupuestales para desarrollar la política social son altos- como de los propios beneficiarios al solo recibir una protección social limitada.

Pese a que prospera es el primer programa asistencial que recibe mayor recurso para su implementación,³⁴³ así como uno de los que cuenta con el padrón de beneficiarios más extenso,³⁴⁴ no ha dado los resultados efectivos para contrarrestar la desigualdad y la pobreza que sufre la sociedad mexicana hoy en día.

3.2.3 El seguro popular de salud

El seguro popular es el segundo programa asistencial más exitoso en México, este programa brinda la cobertura en materia de atención a la salud a toda la población mexicana que no se encuentra asegurada dentro de una institución de seguridad social. Como el programa prospera, el seguro popular ha sido ejemplo a nivel internacional como referencia al cumplimiento de la iniciativa de pisos de protección social.

A pesar de que desde la constitución mexicana de 1917 se sentaron las bases jurídicas y las acciones necesarias en materia de salud sin establecer las instituciones que garantizaran dicho derecho universal, solo contemplando a los trabajadores de la iniciativa privada y años posteriores a los burócratas que serían atendidos tanto por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores de Estado.

³⁴³ Para el ejercicio fiscal 2017 el programa prospera recibió la cantidad de 82 mil 151 millones de pesos en: Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2017, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016, Fecha de consulta: 19 de junio de 2017.

³⁴⁴ Para finales del año 2016 se contabilizó un total de 25, 277,752 beneficiarios en el programa de inclusión social prospera posicionándose como el segundo programa asistencial con mayor número de beneficiarios.

Después de diversas reformas a la Ley General de Salud en el año 2004 durante el sexenio del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa entra en vigor un nuevo esquema de seguridad universal consistente en el aseguramiento a la salud a todas las personas que no se encontraban inscritas en algún seguro social, dicha reforma dio origen al sistema de Protección Social en Salud mejor conocido como Seguro Popular.³⁴⁵

Con este programa se buscó el aseguramiento total de la población mexicana sin importar si son asalariados de la iniciativa privada o pública, a través de este seguro se daba cumplimiento a uno de los derechos humanos –la salud- que por años se encontró plasmada en nuestra carta magna³⁴⁶ pero dicha prerrogativa era a todas luces un derecho no justiciable.

Es de resaltar que el seguro popular no es una institución de seguridad social, debido a que las prestaciones que brinda este programa no son contributivas, por consecuencia las limitaciones de los beneficios que se pueden esperar de ésta frente a una institución de seguridad social son enormes e incomparables, las prerrogativas no pueden ser exigibles mediante algún recurso sencillo y eficaz, pues se debe recordar que al ser un programa asistencial carece de exigibilidad jurídica por ende no puede ser demandados.

En ese contexto podemos dar una amplia conceptualización de los que es el seguro popular al afirmar que:

El Seguro Popular no es un sistema de unidades médicas: centros de salud u hospitales, no, es un Sistema que consolida los recursos económicos, provenientes de diversas fuentes, a fin de financiar el costo de los servicios de salud para la población que lo requiere.³⁴⁷

³⁴⁵ Seguro Popular, *Historia del Seguro Popular*, México, 2016, Disponible en: <http://seguropopular.guanajuato.gob.mx/secciones/historia.html>, Fecha de consulta: 29 de julio de 2017

³⁴⁶ La Constitución Política Mexicana en su artículo cuarto párrafo cuarto establece 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.

³⁴⁷ *Ídem*.

Aunque la propaganda de dicho programa sostiene que la atención brindada en este seguro es de primer nivel, resulta poco creíble por diversos factores, uno de ellos es el de naturaleza económica, pues son prestaciones no contributivas lo que genera una inestabilidad financiera para garantizar las prestaciones de salud de este programa y peor aún tomando en cuenta que la mayor parte de la población mexicana asegurada por alguna dependencia y/o instituto de protección social se encuentra bajo este régimen.

Cabe resaltar que la protección financiera no es un tema nuevo en la seguridad social debido a que en las últimas décadas ha sido uno de los problemas principales en todos los sistemas de protección social pese a que la mayoría de ellos son financiados por cuotas tripartitas entre trabajador, empleado y gobierno, mientras que los programas asistenciales de salud no contributivos se encuentran en peor situación.

Asimismo para ser atendido dentro de uno de los centros médicos que establece el programa, el padecimiento a tratar deberá encontrarse dentro del Catálogo Universal de Servicios de Salud.³⁴⁸

Luego entonces se carece de seguridad y certeza por parte de los beneficiarios para recibir la atención médica, debido a que si algún tratamiento o enfermedad no se encuentra estipulada dentro del catálogo no podrá ser atendido en alguno de los centros médicos del seguro popular, dejando en un estado vulnerable al beneficiario del programa.

Es un tema sumamente preocupante ya que el seguro popular es la segunda dependencia con el mayor número de beneficiarios/derechohabientes a nivel nacional.³⁴⁹

³⁴⁸ Secretaría de salud, *Catálogo Universal de Servicios de Salud*, México, 2016, Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/VIH/OtrasPublicacionesdeinteresrelacionadosconelVIH/CENSIDA/CAUSES2016.pdf>, Fecha de consulta: 1 de agosto de 2017.

³⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Derechohabiencia y uso de servicios de salud*, Ed. INEGI, 2016, Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=msoc01&s=est&c=22594>, Fecha de consulta: 1 de agosto de 2017.

Si bien es cierto la implementación de este programa de salud fue un gran paso agigantado para dar inicio a la universalización del derecho a la salud en el país, pero por desgracia, no son universales, debido a que la atención y los servicios se encuentran ligadas a un catálogo prestacional que limita el otorgamiento del servicio a determinadas enfermedades, atenciones, medicamentos, etc.

Dejando mucho que desear, pues los servicios prestados no son universales, son deficientes y no garantizables, concluyendo que, el seguro popular, ni es seguro ni es popular.

3.2.4 Bienestar social en México

El estado de bienestar social se debe de ver como *una respuesta a las necesidades sociales a través de la extensión de servicios públicos tales como el de la educación, la salud y la vivienda*³⁵⁰ que en su conjunto generen una estabilidad social en determinado sector poblacional.

Ahora bien, la pregunta obligada que se debe de plantear en este punto es: ¿El estado mexicano mediante la maquinaria gubernamental garantiza un bienestar social para su población?, tristemente debemos dar una respuesta negativa a esta interrogante.

Es cierto que dentro de nuestra carta magna contamos una inmensidad de derechos sociales³⁵¹ y otras prerrogativas que otros países no estipulan, pero la realidad nos muestra que dichos derechos carecen de efectividad pues no son justiciables.

Tanto el sistema político como la propia sociedad se muestra indiferente a todos los acontecimientos del país que no permiten un desarrollo económico,

³⁵⁰ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, Ed. Porrúa, México, 2013, p.76

³⁵¹ Derecho a la educación, trabajo, vivienda, alimentación, etcétera.

cultural, político que son bases primordiales para generar una estabilidad social y por ende garantizar un estado de bienestar para las personas.

Lo cierto es que nos enfrentamos día a día a un cáncer llamado corrupción que ha envuelto a todos los sectores de la población e impiden el avance del bienestar poblacional y lograr obtener una calidad de vida digna.³⁵²

Nos encontramos en un país de donde el nivel del salario mínimo es el peor de toda América Latina,³⁵³ en donde se pretende que con 80.04 pesos mexicanos diarios³⁵⁴ se pueda mantener una familia promedio de cuatro integrantes, en donde 53.4 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza³⁵⁵ y la distribución de la riqueza no es equitativa, a tal grado que casi la mitad de la población mexicana se encuentra en condiciones de precariedad pero a su vez nos sentimos orgullosos de que uno de los hombres más ricos del mundo sea un connacional.³⁵⁶

Diversos factores como los desarrollados en líneas anteriores son el factor para mantener la postura inicial y decir que el estado de bienestar social en México no ha llegado y tardará en llegar si no se da un cambio radical de la manera de gobernar y la manera de exigir como ciudadanos.

³⁵² Conforme a un estudio realizado por la OCDE, México es el país con la peor seguridad y corrupción dentro del organismo, Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>, Fecha de consulta: 8 de agosto de 2017.

³⁵³ Frente a la Pobreza, Salario mínimo suficiente, México, 2017, p.12, Disponible en: <http://frentealapobreza.mx/wp-content/uploads/2016/11/REVISTA-SALARIOMINIMO.pdf>, Fecha de consulta: 8 de agosto de 2017.

³⁵⁴ Comisión nacional de Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos*, México, 2017, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175865/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2017.pdf, Fecha de consulta: 8 de agosto de 2017.

³⁵⁵ CONEVAL, *CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016*, México, 2016, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>, Fecha de consulta: 10 de agosto de 2017.

³⁵⁶ Forbes, *Los 20 billonarias más ricos del mundo en 2017*, México, 2017, Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/los-20-millonarios-globales/>, Fecha de consulta: 10 de agosto de 2017.

CAPÍTULO IV

Análisis del problema de la seguridad social en México y la implementación de pisos de protección social

SUMARIO

4.1 La evaluación del régimen sobre la base de los principios 4.1.1 La responsabilidad del Estado 4.1.2 Universalidad de la protección 4.1.3 Las prestaciones basadas en el derecho 4.1.4 Adecuación y previsibilidad de los beneficios 4.1.5 La no discriminación 4.1.6 Solidaridad financiera 4.1.7 Buen gobierno 4.1.8 La coherencia de las políticas 4.1.9 La participación social y la libertad de asociación 4.2 La seguridad social, una problemática para la sociedad mexicana 4.2.1 Lineamientos y características de los programas asistenciales en México 4.2.2 Problemática de los programas asistenciales 4.2.3 Propuesta de mejoramiento de los programas asistenciales 4.3. Propuesta para implementar correctamente la iniciativa de pisos de protección social en México

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo brindar una evaluación final de la implementación del piso de protección social viéndolo desde los principios rectores de la iniciativa y recomendación, desentrañando uno por uno para poder estar en las condiciones necesarias de dar las conclusiones sobre si se garantiza el cumplimiento de esta iniciativa dentro del régimen político mexicano.

Asimismo se analizará con detalle la problemática por la que se enfrenta la población mexicana en materia de seguridad social, así como los defectos que presentan los programas asistenciales, el pilar fundamental para el cumplimiento de la iniciativa.

Una vez desarrollado lo anterior se darán las propuestas necesarias para el mejoramiento de los programas asistenciales, asimismo brindar las adecuaciones necesarias para la correcta aplicación de la iniciativa de pisos de protección social en México.

Por último, se aportarán las conclusiones pertinentes obtenidas durante toda la elaboración del trabajo de investigación.

4.1 La evaluación del régimen sobre la base de los principios

Como se desarrolló en el capítulo primero de esta investigación la iniciativa de piso de protección social se rige bajo dieciocho principios contemplados en la recomendación número 202 del año 2012,³⁵⁷ dentro de ellos analizaremos los nueve más importantes que son un factor detonante para el cumplimiento cabal de esta iniciativa global, con la intención de conocer si estos principios fueron tomados en cuenta para la planificación y la puesta en práctica dentro de las políticas públicas lanzadas por el gobierno mexicano al momento de poner en marcha esta iniciativa en la población.

Asimismo, estaremos en condiciones para poder dar las conclusiones respecto si los principios de la iniciativa del PPS se encuentran estrechamente vinculados con los programas asistenciales que se encuentran en desarrollo para garantizar el piso base de protección social para toda la población mexicana.

4.1.1 La responsabilidad del Estado

Una de las interrogantes que nos debemos plantear es ¿Cuál es la responsabilidad del Estado frente al cumplimiento de las iniciativas internacionales en materia de Seguridad Social?, En donde sin duda se encuentra la iniciativa de PPS.

³⁵⁷ Organización Internacional del Trabajo, *R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, OIT, México, 2016, Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202, Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2017.

De esta afirmación podemos sostener que el encargado de satisfacer las necesidades básicas de la población de determinado país es el propio Estado a través de la planeación, desarrollo e implementación de las políticas públicas adecuadas que tengan como finalidad el cumplimiento de determinado objetivo. Respecto a este punto nos enfrentamos a una de las carencias y necesidades más solicitadas por la población, no solo a nivel nacional sino en un ámbito global, nos referimos a la protección social.

La responsabilidad del Estado mexicano recae en la ley, en específico en la Ley General de Desarrollo Social, una ley del ámbito federal de orden público e interés social, misma que en su artículo primero establece de manera clara y concreta los objetivos que el Estado mexicano deberá garantizar y cumplir en el ámbito de su competencia, dicho articulado refiere lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

V. Fomentar el sector social de la economía; VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y IX.

Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.³⁵⁸

Del presente marco normativo se desprende que el gobierno mexicano tiene el objetivo de garantizar y velar por los derechos sociales que se encuentran plasmados en nuestra carta magna, asimismo tiene la obligación de implementar las políticas públicas adecuadas para dar fortalecimiento a las condiciones socioeconómicas de todos los sectores de la población, dando prioridad a aquellos que se encuentren en un estado de vulnerabilidad.

Cabe destacar que en la fracción novena establece que el Estado deberá garantizar los mecanismos de acceso a la justicia en materia de desarrollo social, con la finalidad de que la población pueda contar con recursos jurídico-administrativos para recurrir a las instancias determinadas en caso de alguna violación a sus derechos, es decir, tener la posibilidad del acceso a la justicia consagrada en nuestra CPEUM pero se debe hacer mención que no sólo basta con el establecimiento de los mecanismos de defensa, si no que dichos recursos sean efectivos, accesibles, económicos y por supuesto que se encuentren debidamente establecidos en una ley para poder tener una seguridad y certeza jurídica al momento de requerirlos.

Lo cierto es que este requerimiento legal se satisface de manera parcial, ya que los recursos establecidos para los programas asistenciales se encuentran plasmados no en una ley, sino en las reglas operacionales de cada programa, generando una incertidumbre jurídica, puesto que dichas reglas operacionales son cambiantes año con año.

Por otro lado, no generan una certeza al momento de accionar estos mecanismos, debido a que la mayoría de la población desconoce que se cuentan con estos recursos para su defensa.

³⁵⁸ Cámara de Diputados, *Ley General de Desarrollo Social*, México, 2016, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf, Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017.

Aunado a ello, la responsabilidad del Estado también se encuentra supervisada por otras instituciones del sector público, con una independencia y autonomía propia para realizar sus actividades.

Respecto a las que versan sobre políticas sociales se encuentra el CONEVAL institución encargada de *generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.*³⁵⁹

Dicho organismo tiene como funciones principales las siguientes:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Luego entonces podemos concluir que la responsabilidad del Estado se encuentra compartida, es decir intervienen diversas instituciones del sector público para dar cumplimiento a las políticas sociales, en este caso desarrolladas a través de los programas especiales. Por ende, podemos afirmar que sí, el Estado tiene la responsabilidad de llevar a cabo las acciones necesarias para dar cumplimiento a las necesidades que la población requiere, en específico, las derivadas de garantizar el acceso a la protección social mínima a toda la población.

4.1.2 Universalidad de la protección

Antes de abordar el presente principio con profundidad se debe hacer mención que la universalidad de la Seguridad Social no aplica en la actualidad

³⁵⁹Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *¿Quiénes somos?*, Ed. CONEVAL, México, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>, Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2017.

para México. Precisamente la iniciativa del piso de protección social es de suma importancia para la población mexicana, ya que a través de ella se intenta brindar una cobertura universal primeramente de protección social para posterior garantizarla mediante la Seguridad Social.

Se debe hacer mención que aproximadamente el 55.8% de la población mexicana carece del acceso a la seguridad social³⁶⁰ y uno de los factores primordiales de esta problemática es referente a la discusión de la laboralización de la Seguridad Social, es decir el requerimiento necesario de un trabajo formal para poder estar inscrito ante un seguro social que se dedique a atender a los trabajadores de la iniciativa privada o pública.³⁶¹

Se debe destacar que ha existido un avance considerable respecto al otorgamiento de protección social mediante los programas asistenciales, un claro ejemplo es el seguro popular que brinda a sus beneficiarios atención a la salud, hospitalaria, farmacéutica, por supuesto con sus limitaciones que impiden la cobertura universal, pues como se vio en el capítulo que antecede al presente, las prestaciones brindadas por el seguro popular se encuentran condicionadas a lo estipulado por el catálogo universal de prestaciones.³⁶²

Es necesario tener en mente que los programas asistenciales deben ir enfocados a los grupos que se encuentran en un estado de vulnerabilidad tales como adultos mayores, niños, trabajadores informales, personas con discapacidad, indígenas, etcétera, ya que son *grupos o sectores de la sociedad con mayores posibilidades que otros grupos dentro del Estado de ser sometidos a prácticas discriminatorias, violencia, desastres naturales o*

³⁶⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016*, Ed. CONEVAL, México, 2016, p.5, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>, Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017.

³⁶¹ Cfr., Ruiz Moreno Guillermo Ángel, *La deslaborización del derecho de la seguridad social y su autonomía con respecto del derecho laboral*. Ed. IJ, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 7, México, 2008.

³⁶² Ver capítulo tercero punto 3.2.3

*ambientales o penuria económica*³⁶³ ya que gracias a sus condiciones sociales no pueden satisfacer las necesidades básicas para obtener una calidad de vida digna, y es a través de este tipo de políticas públicas que pueden allegarse a determinado nivel de protección, aclarando que no resulta de un nivel idóneo.

Desafortunadamente la protección que brinda un programa de asistencia social no se equipará con las prestaciones otorgadas por los seguros sociales puesto que primeramente para estar inscrito en un seguro social se requiere un trabajo formal y gracias a ello se garantiza la seguridad del ingreso, y segundo, las prestaciones derivadas de las ramas de aseguramiento que proporcionan las instituciones de seguridad social engloban todos los padecimientos, medicamentos y tratamientos necesarios para poder brindar la atención a la salud del derechohabiente, mientras que las prerrogativas que derivan de los programas asistenciales se encuentran limitadas tomando en consideración que son prestaciones no contributivas, es decir, son financiadas directamente por el Estado sin tener otra fuente de financiamiento.

De lo anterior podemos concluir que la universalidad de la protección social está muy lejana a la población mexicana, pues para lograr ello se debe reconocer que no sólo es necesaria la intervención del Estado, sino por contrario, es indispensable la participación de todos los sectores de la población, empezando por tomar consciencia de la importancia de lo que significa tener seguridad social, posteriormente la misma población mediante los mecanismos idóneos proporcionados por el Estado mexicano puedan buscar y obtener un trabajo formal que les permita asegurarse aún instituto de seguridad social, cierto es que los programas asistenciales construyen la primera base de protección social, pero también se debe tomar en cuenta que la asistencia que brindan estos programas deben ser enfocados como el

³⁶³ Organización Internacional para las Migraciones, *Glosario sobre Migración*, Ed. OIM, Suiza, 2006, p. 30, Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf, Fecha de consulta 12 de octubre de 2017.

último peldaño de protección a la población y no apostarle al desarrollo de estas políticas públicas como el mecanismo principal para brindar protección social a la población de México.³⁶⁴

Reconociendo qué se ha avanzado en la protección social a la población, pero sosteniendo que aún la universalidad de este derecho se encuentra en un mundo utópico.

4.1.3 Las prestaciones basadas en el derecho

Los programas asistenciales se rigen principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de ella emanan principalmente dos leyes secundarias por las cuales otorgan las facultades necesarias para el desarrollo e implementación de la política social en beneficio de la población, dichas leyes son Ley de Asistencia Social y Ley General de Desarrollo Social.

Ahora bien, cabe hacer precisión que las leyes anteriormente mencionadas no establecen de una manera directa, clara y concisa los derechos, obligaciones y mecanismos de selección de los beneficiarios para el otorgamiento de las prestaciones que emanan de cada uno de los programas asistenciales ofertados por el gobierno mexicano a través del ejecutivo federal. Dicha información relativa a requisitos, prestaciones, mecanismos de selección y demás de los programas asistenciales se encuentran estipulados en las llamadas reglas operacionales.³⁶⁵

Esto implica, primeramente, que tanto los derechos como obligaciones y los demás tópicos que versan sobre el programa no se encuentran debidamente estipulados en una ley como tal, sino por reglas emitidas

³⁶⁴ Cfr. Rodríguez Gómez, Katya, Patrón Sánchez, Fernando, *La efectividad de la política social en México*, México, 2016.

³⁶⁵ Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. En donde se establecen quien es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos para obtenerlos.

directamente por el ejecutivo federal, es decir, no se encuentran estipuladas en una norma que haya pasado por un procedimiento legislativo ante el órgano competente.

Lo que trae como consecuencia que tanto los derechos, obligaciones y demás asuntos relativas a cada programa pueden variar año con año, pues las multicitadas reglas operacionales se aprueban de manera anual y estipulan la forma en cómo se va desarrollar el programa durante determinado año.

Cierto es que en nuestra carta magna se plasman los derechos sociales como el acceso a la salud, el derecho a la alimentación, a la vivienda, la educación, etc. y mediante estas políticas públicas se pretende dar cumplimiento a estos derechos consagrados en nuestra CPEUM, pese a ello las prestaciones derivadas de los programas asistenciales no se encuentran plenamente estipuladas en la ley, pues se debe recordar que la asistencia social no es un derecho objetivo, por ende las personas no pueden ser reclamadas ante los órganos jurisdiccionales, ya que no generan derechos o expectativas derechos a los gobernados.

Se debe hacer mención que los derechos sociales que se encuentran plasmados en la constitución se pueden reclamar a través del juicio amparo,³⁶⁶ en ese contexto hay que resaltar que los juicios de garantías son procedimientos jurisdiccionales técnicos que requieren la intervención de algún especialista de la ley y por ende, los costos para promoverlo son altos, en donde *la mayoría de las personas se resigna y evita entablar un conflicto donde se da la posibilidad de perder más de lo que eventualmente se pudiera ganar o recuperar*,³⁶⁷ peor aún, atendiendo a que las prestaciones de la asistencia social se encuentran enfocadas principalmente a las personas en estado vulnerabilidad, sería ilógico pensar que estas mismas iniciarían un

³⁶⁶ Se puede ejercitar los derechos estipulados en la constitución, más no los que otorgan los programas asistenciales, en el mejor de los casos se puede realizar una equiparación de derechos y ser reclamados por medio del juicio de garantías.

³⁶⁷ Padrón Innamorato Mauricio, *Acceso a la justicia, vulnerabilidad y exclusión: aproximación a las dimensiones relacionales subyacentes*, Sin derecho exclusión y discriminación en el México actual, Ed. IJ-UNAM, México, 2014, p. 90

procedimiento de amparo costoso para poder hacer efectivo estos derechos, cuando no cuentan ni siquiera con el ingreso necesario para subsistir.

En conclusión, se puede afirmar que las prestaciones no se encuentran basadas en la ley, sino en reglas cambiantes de manera anual generando una inseguridad jurídica para hacer efectivo el reclamo de ellas por las personas que lo requieran.

4.1.4 Adecuación y previsibilidad de los beneficios

Tomando en cuenta que los beneficios que se perciben por cada uno de los programas asistenciales se encuentran estipulados por las reglas operacionales publicadas por diferentes Secretarías de Estado -Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda, etc.- de manera anual, se puede afirmar que estas prestaciones pueden ser predecibles, haciendo hincapié en la posibilidad de que cada año cambie el tipo de beneficios así como al sector de población al cual va dirigido determinado programa, o en el peor de los casos, la desaparición por completo del programa asistencial.

Por lo que respecta a la adecuación de las prestaciones dirigidas a los beneficiarios dependerá del objetivo de cada programa, ya que pueden ir dirigidos a satisfacer las necesidades básicas como la salud, la seguridad del ingreso, la alimentación, el trabajo, el acceso al agua potable, entre otros.

Pese a que cada programa tiene sus objetivos específicos, todos siguen un objetivo general que es el combate a la pobreza, un problema que ha radicado a lo largo de décadas no sólo en México sino en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Al respecto CONEVAL ha establecido parámetros para que se puedan tomar como base la medición de la pobreza, la institución estableció la Línea de Bienestar Mínimo³⁶⁸ que básicamente equivale al precio mensual

³⁶⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*, Ed. CONEVAL, México, 2017, en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2017.

de la canasta básica de alimentos por persona en México.³⁶⁹ Este tipo de parámetros nos permite tener bases para estar en posibilidad de conocer si gracias a estos programas asistenciales se ha reducido la pobreza, lo cierto es que a pesar del aumento al presupuesto para la política social la pobreza en el país no ha disminuido, sino por el contrario, se ha mantenido estática durante los últimos 10 años.³⁷⁰

Se debe hacer precisión que pese a una línea de bienestar mínima establecida por las propias instituciones de gobierno, la mayoría de los programas asistenciales no cubren la cantidad que se requiere para satisfacer las necesidades básicas y gozar de una calidad de vida decorosa, máxime que no todos los programas asistenciales garantizan transferencias económicas pues muchos de ellos solamente otorgan prestaciones en especie.

4.1.5 La no discriminación

El principio de no discriminación se encuentra estipulado desde la CPEUM al establecer en su artículo primero, párrafo quinto, la prohibición de toda discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, etcétera.³⁷¹

Asimismo en cada una de las reglas operacionales de los programas asistenciales se encuentran apartados referentes a la no discriminación para el otorgamiento de los beneficios que garantiza los programas asistenciales.

A su vez, en la Ley General de Desarrollo Social se incluye un apartado específico dirigido a la prohibición de las prácticas discriminatorias para el

³⁶⁹ Para octubre de 2017 el valor mensual por persona de la canasta alimentaria fue de \$1,469.78, datos proporcionados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

³⁷⁰ Cfr. Acosta, Félix, *La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes*, Papeles de Población, vol. 16, núm. 64, 2010, México.

³⁷¹ Cfr. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Congreso de la Unión, México, 2017, p. 2.

otorgamiento de los servicios de los programas enfocados a la política social, dicho precepto refiere lo siguiente:

Artículo 2. Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.³⁷²

Abundando a lo anterior se debe hacer mención que el desarrollo de la política social se rige bajo determinados principios, de los cuales se encuentra el respeto a la diversidad, en donde la propia ley menciona que se debe reconocer a toda la población por su origen étnico, género, condición social, religión, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.³⁷³

Asimismo la Ley de Asistencia Social también aborda este principio que consagra la recomendación de los PPS, al mencionar en su artículo decimo lo siguiente:

Artículo 10.- Los sujetos de atención de la asistencia social tendrán derecho a:

I. Recibir servicios de calidad, con oportunidad y con calidez, por parte de personal profesional y calificado. Fracción

II. La confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciban, y III. Recibir los servicios sin discriminación.³⁷⁴

De lo anterior podemos concluir que el principio de no discriminación se encuentra sumamente protegido desde la Constitución, pasando por las leyes

³⁷² Cámara de Diputados, *Ley General de Desarrollo Social*, México, 2016, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf, De Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017.

³⁷³ *Ídem*.

³⁷⁴ Cámara de Diputados, *Ley de Asistencia Social*, México, 2014, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_191214.pdf, Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2017.

reglamentarias que sirven para el desarrollo de los programas asistenciales así como las reglas operacionales que son el último escalón legal y el marco operacional de estas políticas públicas, conscientes de que aún tenemos desafíos muy grandes respecto la discriminación, ya que alguno de los programas asistenciales no se considera como persona viable para recibir sus beneficios al grupo vulnerable conocido como migrante irregular.³⁷⁵

4.1.6 Solidaridad financiera

Este principio es de suma importancia, debido a que todos los programas asistenciales se encuentran financiados a través de las contribuciones federales, es decir, solo hay un mecanismo de financiación, misma que es proporcionada a través de los impuestos de los contribuyentes y otorgada a través del gobierno federal.

Todas las prerrogativas que se derivan de algún programa asistencial son prestaciones no contributivas, lo que implica un reto no sólo para el Estado sino también para la población en general, pues el dinero que se ocupa para el desarrollo e implementación de cada uno de los programas proviene de los impuestos enterados por todos los ciudadanos.

Tomando en consideración que para el año 2017 el Estado mexicano implementó 149 programas y acciones federales³⁷⁶ enfocados a dar cumplimiento al desarrollo de la política social, resulta alarmante sostener que el total de los recursos económicos para su operación proviene solamente de un mecanismo de financiación mediante los impuestos, lo cual origina una

³⁷⁵ Un claro ejemplo de lo anterior es el programa de adultos mayores, donde se le exige las personas solicitantes no nacidos en México acrediten su identidad, edad y permanencia en el país por más de 25 años, con una copia del documento oficial que las autoridades migratorias emiten, es decir acreditar su legal estadía.

³⁷⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Inventario CONEVAL de programas de Desarrollo Social*, Ed. CONEVAL, México, 2017, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>, Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2017.

severa discusión respecto a la viabilidad de continuar con su aplicación en México.

Cierto es que a través de las prestaciones garantizadas por los programas asistenciales se fomenta la participación de los beneficiarios a la educación, el trabajo, la atención de la salud, etc. que a corto o mediano plazo pueda generar por sí mismos los recursos necesarios para subsistir y poder gozar de una calidad de vida digna y por ende, dejar de percibir los beneficios de la asistencia social, siendo una carga contributiva menor para el Estado y por supuesto para los contribuyentes que financian estas políticas públicas.

Desafortunadamente para lograr este objetivo se requiere que estas políticas se encuentran debidamente planificadas para cumplir con dicho objetivo, así como las metas planteadas en la iniciativa de PPS, que hasta el momento no se dejan ver de manera clara resultados efectivos.

4.1.7 Buen gobierno

Dentro de cada una de las reglas operacionales de los programas asistenciales se introduce que el Estado a través de las dependencias federales, organismos encomendados a la aplicación de la política social tendrán la obligación y el deber de asegurarse del uso efectivo, eficiente y transparente de todos los recursos públicos asignados para el funcionamiento de cada uno de los programas que se pretenden desarrollar.

Asimismo dentro de las reglas operacionales, establecer los criterios de evaluación que deberán someterse cada una de las dependencias para efectos de la evaluación de la gestión de los recursos y la rendición de cuentas ante los órganos competentes de la materia.

Sin duda alguna uno de los órganos encargados de velar por el cumplimiento efectivo de los recursos públicos destinados a la política social es el CONEVAL, creado con la intención de realizar las evaluaciones del

desarrollo social en harás de eficientizar los recursos económicos y materiales en la aplicación de las políticas que el gobierno federal implemente.³⁷⁷

Otro factor a considerar es la corrupción que se vive en el país, pues es un mal que influya en todos los niveles socioeconómicos de la población y por supuesto dentro del propio sector público.

Al respecto según estudios realizados por la OCDE, México es el país más corrupto de los miembros de dicha organización³⁷⁸ lo que resulta alarmante, pues el desarrollo de las políticas públicas y máxime las derivadas de la política social, pueden encontrarse rodeadas por este cáncer maligno que año con año va en incremento, se debe hacer mención que los programas que versan sobre política social son uno de los ramos que perciben mayor suma de presupuesto Federal de manera anual, lo que con lleva hacer un foco atractivo para la corrupción.

Cierto es que el propio Estado a establecidos dentro de la ley, así como de los reglamentos operacionales de cada programa mecanismos para la supervisión del desarrollo de cada política pública, asimismo otra institución federal que se encarga de velar por el cumplimiento cabal de los recursos destinados para la implementación de dichos programas es la Secretaría de la Función Pública.³⁷⁹

Pese a ello se debe reconocer que el Estado mexicano ha establecido los mecanismos idóneos para el control y vigilancia el desarrollo de los programas asistenciales, pero también hay que ser conscientes de que en muchos casos estos mecanismos dejan bastante que desear, debido a que la impunidad en

³⁷⁷ *Op. cit.*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

³⁷⁸ Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Estudios Económicos de la OCDE México*, Ed. OCDE, México, 2017, Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-division-general.pdf>, Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.

³⁷⁹ La Secretaría de la Función Pública vigila las actividades de los servidores públicos federales, determina la política de compras de la Federación, audita el gasto de recursos federales y coordina a los órganos internos de control en cada dependencia federal, entre otras funciones.

la que vive México -el cuarto país a nivel mundial y el primero en el continente americano con mayor impunidad- sigue siendo un reto por vencer.³⁸⁰

4.1.8 La coherencia de las políticas

Sin duda alguna se debe tener en claro que la implementación de los programas asistenciales se enfoca al combate la pobreza. Para ello se debe de tener claro las acciones puntuales que el Estado mexicano a través de las dependencias competentes tendrán que desarrollar para lograr el objetivo.

En ese contexto cada programa asistencial deberá de contar necesariamente lo siguiente:

- a) Identificar el sector poblacional un grupo vulnerable para el cual se ha creado el programa;
- b) Las prestaciones que van a derivar de cada uno de los programas asistenciales;
- c) El objetivo principal del programa;
- d) Los requisitos necesarios para poder ser beneficiario a determinado programa asistencial;
- e) El periodo por el cual se tendrá derecho a percibir las prestaciones resistencia social;
- f) Las condiciones por las que se tendrá derecho a percibir dichas prerrogativas.

Respecto esté apartado, todas las reglas operacionales contemplan cada uno de los puntos antes mencionados, por lo que podemos concluir que el

³⁸⁰ Le Clercq Ortega, Juan Antonio, Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, *Índice global de impunidad 2017*, Ed. UDLAP, México, 2017, Disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>, Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2017.

Estado mexicano cubre la parte esencial de estas políticas, es decir, que satisfacen los requisitos indispensables que deberá contar cada uno de los programas asistenciales para su implementación.

Conscientes de que *uno de los principales desafíos que enfrentan quienes gobiernan nuestras ciudades es crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer sus derechos sociales*,³⁸¹ en ese contexto, se debe hacer mención que, el Estado se deberá comprometer a buscar los mecanismos necesarios para que los beneficiarios puedan adquirir un trabajo formal, *tomando en cuenta que este es el asunto más importante después de la familia*³⁸² de cada individuo, y una vez obtenido la fuente de empleo se puede garantizar el acceso al ingreso económico y a su vez la inscripción a una institución de seguridad social -segundo piso de protección social-.

En este punto se debe hacer mención que el gobierno mexicano queda demasiado a deber, pues primeramente no existen mecanismos eficaces para que los beneficiarios busquen ese segundo piso de protección social y en dado caso que logren colocarse en un trabajo formal, carecen de un seguimiento y continuidad para que estos mismos no vuelvan a caer a la protección básica que brindan este tipo de políticas públicas.

Se debe tener en claro que la finalidad de estas políticas públicas es que los beneficiarios salgan de las condiciones que lo llevaron a recurrir a estos mecanismos de protección social, es decir, que mediante el apoyo recibido durante determinado tiempo puedan, por si mismos, satisfacer sus necesidades básicas y salir de la condición de vulnerabilidad con la que contaban al momento de recibir las prestaciones de la asistencia social.

³⁸¹ Ziccardi, Alicia, *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local*, Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, Ed. UNAM-IIJ, México, 2004, p. 245.

³⁸² Giraldo, Cesar, *Política social contemporánea en América Latina, entre el asistencialismo y el mercado*, Ed. Desde abajo, Colombia, 2013, p. 73.

Para ello, no sólo basta que se encuentren estipuladas en la ley, sino que se tomen las acciones pertinentes para poder realizarlas adecuadamente, caso contrario nos enfrentaríamos a un marco normativo en papel que no producen resultados. Asimismo, se tiene que tomar en cuenta que el objetivo de las políticas *públicas debe ser el de romper el círculo vicioso que vincula un bajo crecimiento con pobreza, inequidad distributiva y exclusión social*,³⁸³ lo que permitiría la construcción de una sociedad económicamente estable y plena, logrando un estado de bienestar social.

4.1.9 La participación social y la libertad de asociación

La participación social en todos los programas asistenciales es de suma importancia para el desarrollo pleno de cada uno de ellos. En gran parte de las políticas públicas se da la oportunidad de que los propios beneficiarios colaboren en diversas actividades que van enfocadas al mejoramiento de su calidad de vida, haciendo precisión que la libertad de asociación se encuentra consagrada en nuestra CPEUM³⁸⁴ así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.³⁸⁵

Sin duda alguna la colaboración del sector social del país contribuye al mejor desempeño de la política social que implementa el Estado mexicano.

Por ende, podemos concluir que este principio que consagra la recomendación número 202 de piso de protección social se satisface en la aplicación de los programas asistenciales en México.

³⁸³Machinea, José Luis, Cruces, Guillermo, *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*, Ed. CEPAL, Chile, 2006, p. 21.

³⁸⁴ Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

³⁸⁵Carbonell, Miguel, *La libertad de asociación y de reunión en México*, Ed. IJ, México, 2006, p. 830.

4.2 La falta de seguridad social, una problemática para la sociedad mexicana

La falta de seguridad social resulta una problemática muy alarmante para toda la población mexicana atendiendo a diferentes circunstancias, primeramente, se debe recordar que, para poder recibir los beneficios de la seguridad social a través de los seguros sociales establecidos en el país, es necesario contar con un trabajo formal, pues la seguridad social se encuentra íntimamente ligada al derecho laboral. Segundo, un factor importante es la evolución actual de la forma en brindar protección social, no sólo en México sino en gran parte de los países de Latinoamérica, pues para poder otorgar los servicios de salud y servicios sociales que garanticen determinada protección social a la población, se utiliza la asistencia social, por desgracia nos enfrentamos a una involución, es decir, nuevamente se le apuesta a la asistencia social para garantizar la protección social que toda persona necesita en vez de invertir en políticas públicas que vayan dirigidas a la seguridad social, conscientes de que en su origen la asistencia social tuvo un carácter histórico de gran relevancia, pero en la actualidad se ha constituido como un problema político-social y económico al que resulta conveniente ponerle atención, pues el Estado en ánimo de garantizar los derechos sociales consagrados en la CPEUM y como ente obligado por la ley para otorgarlos, ha puesto en marcha sin ver más allá de las consecuencias o beneficios que se puedan generar.

Tercero, el déficit financiero que pasan las instituciones de seguridad social. Existen diversos factores que han llevado al problema financiero de las instituciones de seguridad social, uno de ellos es la corrupción, donde se deja ver desde los empleadores que no enteran las cotizaciones obrero-patronales a las instituciones de seguridad social o en su defecto afilian a los trabajadores con un salario inferior al real con la intención de pagar una menor cantidad, al respecto Transparencia Internacional informó que *la atención de la salud y la*

*educación son los servicios más afectados por los sobornos*³⁸⁶ en el continente americano, lo que resulta alarmante; asimismo los desfalcos que realizan los funcionarios públicos no resultan ser la excepción; otro punto muy importante son los montos derogados por concepto de pensiones, ya que los *pensionados no pagan contribuciones a la seguridad social y reciben un tratamiento preferencial para el impuesto sobre la renta*,³⁸⁷ haciendo precisión que existe una mayor población derechohabiente pensionada, familiares de pensionados-jubilados y beneficiarios que trabajadores activos que aportan las contribuciones para la financiación de las prestaciones que otorgan los institutos de seguridad social;³⁸⁸ asimismo *el déficit presupuestal para Seguridad Social, en estos momentos se ve acrecentado, al utilizarse indebidamente los Fondos Públicos del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores, por funcionarios públicos para fines diferentes, a los que deberían destinarse*;³⁸⁹

Cuarto, el trabajo informal, otro de los factores principales para que la seguridad social no llegue a toda la población. En ese contexto, datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía menciona que para el trimestre abril-junio de 2017 la tasa de informalidad laboral fue de 56.7 por ciento sobre la población económicamente activa,³⁹⁰ lo que nos lleva

³⁸⁶ Transparencia Internacional, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*, 2017, p.5.

³⁸⁷ Banco Internacional de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco Mundial, *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*, 2015, p.138, Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf, Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2017.

³⁸⁸ Ver tabla 2 y tabla 3.

³⁸⁹ Ortiz Cruz, Ernesto, Mondragón Ortiz, Carlos, *La seguridad social en México*, México, 2015, Disponible en: <http://www.stunam.org.mx/20congresos/20cgo34/informes2015/ponencias/03laseguridadsocialenMexico.pdf>, Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2017.

³⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo cifras durante el segundo trimestre de 2017*, Ed. INEGI, México, 2017, Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_08.pdf, Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2017.

a concluir que más del 50% de las personas que se encuentran laborando carecen de la protección social brindada por alguna institución de esa naturaleza, asimismo 55.8 por ciento de la población total mexicana no tiene acceso a la seguridad social.³⁹¹

Este conjunto de problemáticas impide que la seguridad social en nuestro país tenga un pleno desarrollo y una universalidad plena, misma que se garantizan por diversos tratados internacionales, así como en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Si no se combaten estos puntos, difícilmente podremos estar en posibilidades de hablar de una cobertura total en materia de seguridad social.

Por ello que es de suma importancia la aplicación de la iniciativa de PPS, pues las condiciones socioeconómicas y demográficas que vive nuestro país encuadran para que a través de estos mecanismos internacionales propuestos por diversos organismos, se satisfagan por lo menos, los derechos básicos de protección social a la población que más lo necesite, con la intención de elevar la calidad de vida, asimismo implementar los medios necesarios para que puedan a través de acciones propias, escalar cada día a niveles más altos de protección, hasta el punto de lograr los beneficios de la seguridad social, o que mejor, contratos del tercer nivel mediante instituciones privadas.

4.2.1 Lineamientos y características de los programas asistenciales en México

Respecto a los lineamientos y características de los programas asistenciales se debe sostener que gozan de ciertos elementos que a corto y mediano plazo no satisfacen el objetivo principal que se plantea en la iniciativa internacional del piso de protección social.

³⁹¹ *Op. cit*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p.5.

De los lineamientos bases para la implementación de la política social se desprenden de tres marcos normativos importantes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Ley General de Desarrollo Social
- c) Ley de Asistencia Social

Asimismo, se debe hacer mención que existe otro marco normativo primordial para la operación de los programas de asistencia social, pues como lo hemos visto lo largo de la presente investigación es mediante este conjunto de articulados donde se estipulan el ¿Cuándo?, ¿Cuánto?, ¿Cómo?, ¿A quién?, ¿Para qué?, se va a enfocar el programa asistencial, sin duda alguna nos referimos a las reglas operacionales.

Por desgracia los programas asistenciales carecen de certeza y seguridad jurídica respecto de los propios lineamientos, en específico sobre las reglas operacionales, pues al ser la base fundamental para el desarrollo e implementación de estas políticas públicas no se encuentran apoyadas por una ley, sino por el contrario, son acuerdos que realiza el ejecutivo de federal -autoridad encargada de la implementación de los programas- de manera anual, lo que genera que estos programas se encuentran en la cuerda floja, es decir, no hay una seguridad de su continua implementación, lo que genera una incertidumbre respecto a la aplicación de determinado programa asistencial.

Es así que se puede concluir que los lineamientos de estas políticas públicas generan una incertidumbre para los gobernados, pues depende de diversos factores para que su aplicación sea continua y que los beneficios que proporcionan a las personas inscritas dentro de ellos se garanticen año con año.

Nuevamente es menester recordar que no es lo mismo las reglas operacionales frente a normas derivadas de la ley, ya que las primeras se crean de manera administrativa por el ejecutivo federal, mientras que las

segundas pasan por un proceso legislativo a través del poder creador de las normas.

Esto es de suma importancia debido a que, para efectos de modificar una ley se necesita realizar el procedimiento legal consensuado por los integrantes del poder legislativo de la nación, en tanto que las reglas operacionales son decisiones unipersonales facultadas al presidente de la república mexicana.

En esa tesitura, el lineamiento principal de estas políticas públicas, -motor para el desarrollo e implementación y aplicación de los programas asistenciales- se deposita en reglas operacionales creadas de manera administrativa y no legislativa, lo que ocasiona incertidumbre para los beneficiarios de los programas.

4.2.2 Problemática de los programas asistenciales

La problemática de los programas asistenciales radica en que tiene ciertas características que impiden un debido cumplimiento a la iniciativa de PPS, estas características derivan de los siguientes puntos:

a) Los programas de asistencia social están condicionados para que se lleven a cabo, esto es, que existan recursos económicos necesarios para su realización ya que son financiados conforme al presupuesto que le sean otorgadas a las dependencias federales encargadas de impartir estos programas, a diferencia de los institutos de seguridad social como el IMSS e ISSSTE que son organismos públicos descentralizados con autonomía financiera, asimismo existe mecanismos directos de autofinanciamiento mediante las cotizaciones de los propios derechohabientes.

b) La asistencia social pública no genera un derecho objetivo.³⁹²

c) No existe una debida planificación al brindar este tipo de programas, puesto que, dichos programas deben ser dirigidos a aquellas personas que se

³⁹² El derecho objetivo es un conjunto de normas. Tratase de preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, México, 2008, p. 36.

encuentren en verdadero estado de necesidad (situación diversa en algunos programas).

d) Dichos programas asistenciales con regularidad son utilizados con fines políticos desde dar una buena imagen pública de los gobernantes en turno hacia los gobernados, hasta para lograr obtención de votos de los ciudadanos en tiempos electorales.

e) No existe un mecanismo eficaz y eficiente en donde los beneficiarios de este tipo de programas lleven un adecuado seguimiento y/o proceso para poder incorporarlos a un nivel de seguridad social mayor, por ende, evitar que vuelvan a caer en nivel de seguridad social mínima, es decir que se mantengan indefinidamente como beneficiarios ya que no cambian las características que les hicieron acreedores a esos beneficios y continúan desempleados, sin capacitación y formación para el empleo, etc.

f) Los programas asistenciales carecen de mecanismos directos de exigibilidad jurídica, lo que deja desprotegido al solicitante o beneficiario en caso de la violación de algún derecho.

Uno de los objetivos primordiales de la iniciativa de piso de protección social es incorporar más personas a los seguros sociales, así como combatir y erradicar la pobreza, lo cual es relevante señalar que, en México con el paso de los años la población en situación de pobreza aumenta y en el mejor de los casos se mantiene en el mismo nivel o tiene ligeras disminuciones, pero no las esperadas cuando se apostó por este tipo de política social.

Tal es así que, tomando en consideración diez años antes de la recomendación de la iniciativa de PPS, en México en el año 2002 existían *50.4 millones de personas en condición de pobreza*,³⁹³ lo que representaba el 48.7 por ciento de la población en pobreza para ese año, para el 2008 se registró un total de *48.8 millones de personas que se encontraban en pobreza lo que*

³⁹³ Este País, *¿Que tan pobre somos?*, 2009, Disponible en: <http://archivo.estepais.com/site/2009/%C2%BFque-tan-pobres-somos/>, Fecha de consulta: 11 de mayo del 2016.

refleja un 44.5% de la población nacional,³⁹⁴ en el año 2012 la población total mexicana en pobreza era de 55.3 millones de personas, lo que representa el 45.2% del total de la población nacional, conforme al informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social dado a conocer en el año 2015³⁹⁵ y para el año 2016 se reportó un total de 53.4 millones de personas en pobreza que refleja el 43.6% de la población mexicana.³⁹⁶

Pese a los esfuerzos llevados por el ejecutivo federal, la situación de pobreza de la población mexicana se sigue manteniendo, lo que se pone en duda la eficacia de los programas asistenciales que tienen como principal objetivo erradicarla y garantizar una calidad de vida digna a los grupos que se benefician de ella, mismos que a la fecha no lo ha logrado.

4.2.3 Propuesta de mejoramiento de los programas asistenciales

Para que los programas asistenciales que se desarrollan en el Estado mexicano tengan una eficacia plena en el cumplimiento de sus objetivos, se deben atender de manera directa los siguientes puntos:

a) Buscar los mecanismos más adecuados para que cada uno de los programas asistenciales gocen de sostenibilidad financiera, pues como se ha desarrollado en diferentes apartados de la presente investigación, estas políticas públicas dependen directamente del presupuesto de egresos que se aprueba de manera anual, lo que conllevaría a la dependencia de estos recursos para su implementación, asimismo se debe mencionar que no existe otro mecanismo de financiación, es decir, todos los recursos necesarios para

³⁹⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *CONEVAL informa los resultados de la medición de la pobreza 2010*, Ed. CONEVAL, México, 2011, p. 1 Disponible en:

http://www.coneval.org.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf, Fecha de consulta: 19 de mayo de 2016.

³⁹⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *CONEVAL informa los resultados de la medición de pobreza 2014*, Ed. CONEVAL, México, 2015, Disponible en: http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf, Fecha de consulta: 5 de abril de 2016.

³⁹⁶ *Op. cit.*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

el desarrollo de estas políticas públicas provienen de los impuestos federales, complicándose un mecanismo alterno de recaudación para lograr una sostenibilidad financiera deseada.³⁹⁷

b) La planificación de los programas como un requisito elemental, ya que en muchos de ellos no existen los medios para que los beneficiarios de los programas asistenciales logren salir del piso base de protección que otorgan estas políticas públicas, generando un estancamiento por parte de los beneficiarios al no poder buscar un nivel más alto de protección social a través de las instituciones de seguridad social, continuar aplicando los programas asistenciales de esta manera, nos enfrentaríamos a una cadena interminables de beneficiarios, pues día a día acudirían nuevas personas a solicitar los beneficios de determinado programa llegando a punto de no poder recibir a más por estar saturados de beneficiarios y no contar con los recursos tanto materiales como económicos para satisfacer la demanda de protección social, aunado a ello el detrimento de la económica del Estado sufrirá un gran impacto, y por ende se verá reflejado en el resto de la población mexicana.

c) La no utilización de los programas asistenciales para fines políticos, una práctica muy constante por los gobernantes que se encuentran en turno, ya que se utiliza este tipo de políticas públicas para la compra de sufragios en periodos electorales, pese a que la propia reglamentación prohíbe el uso de los programas para estos efectos, las autoridades encargadas de sancionarlos no han plasmado un precedente que sirva como ejemplo para que no se repitan este tipo de prácticas corruptas.³⁹⁸

³⁹⁷ Cfr. Madrid Paredones, Rosa Marina, Ladrón de Guevara Cortes, Rogelio, *Análisis de los programas de desarrollo social en México y su impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Ciencia Administrativa, No. 2 Año 2013*, México, 2013, Disponible en: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2014/01/04CA201302.pdf>, Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2017.

³⁹⁸ Aristegui Noticias, *Programas sociales en Edomex no implican compra de votos, resuelve el Tribunal Electoral*, México, 2017, Disponible en: <http://aristeguinoicias.com/0706/mexico/programas-sociales-en-edomex-no-implican-compra-de-votos-resuelve-el-tribunal-electoral/>, Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2017.

Cabe hacer mención lo que refiere el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo social, al sostener los siguiente:

La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: **"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social"**.³⁹⁹

Haciendo referencia a cualquier programa que utilice recursos públicos, usualmente destinados a la política social para las personas más vulnerables. A través de la implementación de este articulado se pretende inhibir las prácticas antidemocráticas utilizados para fines políticos, por desgracia esto no ha servido para la erradicación de este tipo de actividades.

d) La obligatoriedad de los programas asistenciales, punto fundamental y pilar de la presente investigación, pues la asistencia social en México no genere un derecho objetivo, es decir, la facultad de las personas para hacerlo exigible frente a órganos de impartición de justicia ya sea por la vía administrativa o jurídica.

Resulta necesario que los beneficios de la asistencia social sean exigibles por las personas en caso de alguna violación al momento de solicitar su ingreso o dentro del programa asistencial, para ello es necesario primeramente reconocerlos dentro de la ley como normas imperativo-jurídicas para estar en posibilidad de demandarlas, asimismo establecer los mecanismos para hacerlos valer frente a las propias autoridades que efectúan el programa asistencial, pues no se debe olvidar que el sector poblacional para el cual están dirigidas estas políticas públicas son los grupos más vulnerables de la sociedad, por ende el establecer recursos administrativos eficiente, efectivos, económicos y con pronta atención son elementales para dar inicio al cabal cumplimiento de la iniciativa de PPS, haciendo precisión que estos

³⁹⁹ *Op. cit.*, Cámara de diputados.

mecanismos de exigibilidad deberán constar en la ley y no en normas de carácter administrativa como se encuentran estipuladas en la actualidad.

Atendiendo las anteriores propuestas, en específico la derivado del inciso d), podremos estar en condiciones de comenzar a hablar que los programas asistenciales comienzan a tener los resultados para los cuales fueron creados, es decir, garantizar una protección social plena a sus beneficiarios y dar pie al cumplimiento cabal a la multicitada iniciativa de piso de protección social propuesta por la ONU.

4.3 Propuesta para implementar correctamente la iniciativa de pisos de protección social en México

Si bien es cierto, las características de los programas asistenciales que se desarrollan en México tienden a impedir el debido cumplimiento de la iniciativa del piso de protección social, estas peculiaridades van desde la falta de financiación hasta carecer de exigibilidad jurídica.

En ese tenor de ideas la presente investigación se ha enfocado a dar una propuesta de solución dentro del ámbito del derecho en relación a que todos los programas asistenciales derivados de la política social, que tienen como objetivo combatir y erradicar la pobreza así como brindar los servicios sociales básicos para la población que se encuentra en un estado de vulnerabilidad deben ser primeramente exigibles a las autoridades encargadas del desarrollo de los mismos es decir, tener la facultad para reclamar las prerrogativas que se desprenden de los programas asistenciales.

Una vez considerada como derecho objetivo a estas políticas públicas se establecerán los recursos jurídico-administrativos directamente en la ley y no ante reglas operacionales como se encuentran en la actualidad, que sirvan como medio protector de los derechos garantizados por los programas asistenciales lo que generaría una seguridad jurídica a los beneficiarios. Estos mecanismo de defensa tendrá que gozar de los principios básicos de celeridad, inmediatez, gratitud y un ámbito protector, esto en atención al tipo

de sector poblacional que se encuentra en la necesidad de recibir estas prestaciones.

Con base en lo anterior se propone la adición de los siguientes artículos en el ordenamiento legal correspondiente:

LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

Artículo actual	Adición	Justificación
	<p>Artículo 3 bis. La asistencia social y todas las acciones que deriven de ella que tengan como finalidad dar cumplimiento a los objetivos generales y particulares de la política social, serán consideradas como normas imperativo-atributivas frente a la población, así como a las entidades gubernamentales encargadas del desarrollo de las acciones sociales.</p>	<p>La exigibilidad jurídica de las prestaciones que derivan de la asistencia social debe ser un elemento fundamental para que todos los gobernados en específico, de aquellas personas que se vean beneficiadas de manera directa o indirecta por las prerrogativas que garanticen estas políticas públicas, puedan gozar de certeza y seguridad jurídica respecto de las prestaciones que de ella emanen.</p> <p>En este supuesto, los programas asistenciales llevamos a cabo por el ejecutivo federal, deberán de gozar de esta facultad para poder ser exigidos a través de los mecanismos correspondientes, realizando lo anterior, se podrá estar en condiciones para establecer una protección social base que sea garantizada, confiable, continua y por supuesto justiciable.</p> <p>Sin duda alguna para que un derecho pueda ser considerado como</p>

		<p>justiciable, primeramente, debe de ser reconocido por una la ley, es por ello que la presente adición a la Ley de Asistencia Social resulta fundamental para cumplir no sólo con la iniciativa de pisos de protección social, sino más allá, se estará en posibilidad de garantizar y velar por el otorgamiento certero de protección social a la población mexicana en específico a la más desprotegida.</p>
	<p style="text-align: center;">Capítulo X Del Medio de defensa Queja</p> <p>Artículo 14.- En caso de violación, omisión y/o negación a la incorporación de los beneficios que otorgan los programas de asistencia social, el beneficiario o solicitante que cubra previamente los requisitos establecidos en cada uno de los programas, podrá interponer recurso administrativo de queja ante la entidad encargada de conducirlo, expresando los agravios correspondientes.</p> <p>Las entidades estarán obligadas a establecer los manuales operacionales e instructivos para los ciudadanos, señalando la sustanciación del presente recurso, garantizando en todo momento la celeridad, gratuidad, sencillez y la economía procesal en desahogo del presente recurso</p>	<p>Una vez que la asistencia social sea reconocida como un derecho objetivo es necesario establecer los mecanismos de defensa en caso de alguna violación a los derechos de las personas que acudan a la protección de los servicios prestados por la asistencia social.</p> <p>Haciendo la aclaración que estos recursos de defensa "Queja" ya se encuentran implementados en las reglas operacionales de cada uno de los programas asistenciales, pero como se ha visto a lo largo de esta investigación es que, al encontrarse plasmados en dichas reglas generan una incertidumbre a los beneficiarios, debido a que se encuentran estipuladas en decretos de naturaleza administrativa-normativa</p>

		<p>teniendo como principal desventaja que se renuevan año tras año mediante decisiones del ejecutivo federal.</p> <p>En ese contexto la propuesta va encaminada a anclar estos medios de defensa a la ley, ya que al atravesar por un proceso legislativo y estipularlo directamente en una ley vigente, generaría una certeza y seguridad jurídica a las personas que ejerciten este mecanismo, pues para poder eliminarlo sería necesario un procedimiento consensado por el ente generador de la ley y no solo por decisión de un sujeto.</p> <p>En esa tesitura se podrá garantizar una permanencia continúa, brindando la seguridad a los gobernados para poder hacer valer este mecanismo de defensa ante la autoridad.</p>
--	--	---

Conclusiones

Primera. - La seguridad social es un derecho humano que aún no es garantizable en México y su universalidad se encuentra aún lejos de llevarse a cabo en beneficio de la población mexicana, es por eso que la iniciativa de piso de protección social resulta idónea para brindar una protección social mínima con la intención de buscar los mecanismos más adecuados para escalar de manera gradual los demás pisos de protección social.

Segunda. - La iniciativa de piso de protección social tiene como finalidad el acceso a los servicios de protección social a través de cuatro garantías principales, el acceso a los servicios de salud; el acceso a las transferencias económicas para niños; el acceso a transferencias económicas para personas en edad adulta que con sus propios ingresos no logran satisfacer sus necesidades básicas y las transferencias económicas para las personas adultas mayores.

Tercera. - Un piso de protección social es un mecanismo por el cual se podrá garantizar un nivel de protección social a toda la población que lo requiera, en específico enfocado a los grupos más desprotegidos.

Cuarta. - En México, existen tres pisos de protección social, el primero, garantizado por las prestaciones derivadas por la asistencia social; segundo, las prerrogativas que derivan de la seguridad social a través de los seguros sociales y; tercero, la contratación de seguros privados, que en su conjunto forman la escalera de pisos de protección social.

Quinta. - Los programas asistenciales son el mecanismo por el cual, el Estado mexicano pretende dar cumplimiento a la iniciativa de los pisos de protección social, por desgracia estos cuentan con características que impiden el desarrollo de los objetivos planteados en dicha iniciativa.

Sexta. - Los programas asistenciales no han reducido la pobreza que afronta el país, a pesar del incremento al presupuesto para su implementación, los datos muestran que la pobreza lejos de disminuir ha incrementado, o en el

mejor de los casos se encuentra estática, poniendo en duda la eficacia de este tipo de políticas públicas sociales.

Séptima. - La asistencia social no debe de ser vista como el mecanismo principal que garantice protección social, sino por el contrario, deberá ejercerse como el último peldaño para aquellas personas que no pudieron involucrarse en los primeros niveles de protección social garantizados ya sea mediante seguros privados o en su defecto a través de la seguridad social.

Octava.- Es necesario realizar una planificación estratégica para el otorgamiento de las prestaciones derivadas de la asistencia social, si bien es cierto, producen un impacto directo a los beneficiarios al momento de recibirlas, pero se carece de una estrategia a corto y mediano plazo en relación al otorgamiento de las herramientas para que, por si mismos encuentre una protección social más amplia mediante un seguro social, no hacerlo, generaría círculos viciosos interminables, produciendo detrimento en la economía del Estado y reflejándose en las prestaciones y servicios brindados por las políticas sociales.

Novena.- Existe gran diferencia entre las prestaciones que garantiza la asistencia social frente a las derivadas de la seguridad social, ya que las primeras solo se enfocan a garantizar la protección mínima con el objetivo de que las personas salgan de las condiciones de precariedad o evitar que caigan en él, mientras que las segundas se proporciona un catálogo prestacional más amplio, brindando servicios especializados, tomando en consideración que las derivadas de la asistencia social son prestaciones no contributivas, en tanto las segundas, son financiadas de mara tripartita Estado-patrón-trabajador.

Decima.- La exigibilidad jurídica de las políticas públicas derivadas de la asistencia social, es decir, el derecho efectivo a ser reclamadas es un elemento fundamental para el cumplimiento de la iniciativa de pisos de protección social.

Undécima.- Anclar mecanismos de defensa directamente en la ley y no y no insertos en marcos normativos de naturaleza administrativa, es primordial

para garantizar una seguridad jurídica y un acceso a la justicia en caso de la violación de los derechos de las personas beneficiadas por las políticas públicas que emanan de la asistencia social.

Duodécima.- La seguridad social busca mediante las acciones realizadas por el Estado y en colaboración con los particulares elevar la calidad de vida de la población a través de la protección de los medios de subsistencia, así como a las prestaciones derivadas de la atención de la salud.

Decimotercera.- El piso de protección social en México se intenta satisfacer a través del cumulo prestacional que emanan de los programas de naturaleza asistencial

Fuentes de investigación

- Acosta, Félix, *La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes*, Papeles de Población, vol. 16, núm. 64, 2010, México.
- Alarcón Caracuel, Manuel Ramón, *Hacia el derecho de la protección social*, Marcial Pons, España.
- Almansa Pastor, José María, *Derecho de la Seguridad Social*, 6ta ed, Tecnos, España, 1991.
- Álvarez García, María del Carmen, *La seguridad social en México*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*, BID, 2016.
- Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, Ed. Oxford, México, 2011.
- _____, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Harla, México, 1987.
- Carbonell, Miguel, *La libertad de asociación y de reunión en México*, IJ, México, 2006.
- Carrillo Castro, Alejandro, *El ISSSTE: La salud y la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado*, IJ, México.
- Droplet L., Julie, *Social protection and social development international initiatives*, Ed. Springer, Canadá, 2014.
- Engbom, Niklas, et al. *The German Labor Market Reforms and Post-Unemployment Earnins*, International Monetary Fund, Alemania, 2015.
- García Máñez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, México, 2008.
- Gaskart, Gly, *The Hartz Reforms*, Centre for Policy Studies, Inglaterra, 2014.
- Giraldo, Cesar, *Política social contemporánea en América Latina, entre el asistencialismo y el mercado*, Ed. Desde abajo, Colombia, 2013.
- Guerrero, Ramiro, *El concepto de la protección social*, Ed. Imprenta nacional, Bogotá.
- Herran Salvati-Quintana, Roldan, *Legislación Burocrática Federal*, Porrúa, México, 1998.
- IESE University of business, *La reforma laboral en Alemania (2002- 2005)*, IESE, 2013.
- ILO, *Seguridad social para todos Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*, Suiza, 2012.
- 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, New York, 2001.
- Kurczyn Villalobos, Patricia, Tena Suck, Rafael, *Temas selectos de derecho laboral*, Ed. IJ, México, 2014.

- Llanos, Claudia, *Bases histórico-políticas del Estado de Bienestar alemán y británico*, Chile, 2012.
- Machinea, José Luis, Cruces, Guillermo, *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*, Ed. CEPAL, Chile, 2006,
- Mendizábal Bermúdez, Gabriela y Top, Dan, *Seguridad Social Análisis de dos sistemas: Rumania-México*, Casa Editorial Bibliotheca, 2015.
- _____, *et. al*, *Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 2014.
- _____, *La seguridad social en México*, 2ª ed, Porrúa, México, 2013.
- Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, *Seguridad Social en resumen 2017*, BMAS, Alemania.
- Nugent, Ricardo, *La seguridad social: Su historia y sus fuentes*, UNAM, México.
- Núñez Ochoa, José Antonio, *La seguridad social y el Instituto Mexicano del Seguro Social*, Porrúa, México, 2007.
- 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.
- Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Lecciones de derecho fiscal*, Porrúa, México, 2012.
- Padrón Innamorato Mauricio, *Acceso a la justicia, vulnerabilidad y exclusión: aproximación a las dimensiones relacionales subyacentes*, Sin derecho exclusión y discriminación en el México actual, IJ-UNAM, México, 2014.
- Rodríguez Gómez, Katya, Patrón Sánchez, Fernando, *La efectividad de la política*.
- Ruiz Moreno, Guillermo Ángel, *La deslaborización del derecho de la seguridad social y su autonomía con respecto del derecho laboral*. IJ, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 7, México, 2008.
- _____, *Nuevo derecho de la seguridad social*, Ed. Porrúa, México, 2005.
- Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, Porrúa, México, 2014.
- _____, *La seguridad y la protección social en México*, UNAM, 2012.
- _____, *La reformulación de los paradigmas: la reforma de la seguridad social y la creación del Instituto Mexicano de Protección Social*, IJ, México, 2012.
- Secretaría de Desarrollo social, *Guía de programas asistenciales*, Ed. SEDESOL, México, 2015.
- Seidemann, Reimund, *The new Germany*, Nomos, 2011.
- Stolleis, Michael, *History of Social Law in Germany*, Springer, 2014.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitucionalidad de la transferencia al gobierno federal de recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social*, IJ, México, 2007.
- Transparencia Internacional, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*, 2017.

Ziccardi, Alicia, *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local*, Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, Ed. UNAM-IIJ, México, 2004.

Legislación

Código Social Alemán, (SGB XII) Duodécimo libro, asistencia social - Sozialgesetzbuch (SGB XII) Zwölftes Buch Sozialhilfe.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convenio Sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29).
Convenio Sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100).
Convenio Sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), Ley de Asistencia Social.
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Ley del Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México.
Ley del Seguro Social.
Ley Federal del Trabajo.
Ley General de Desarrollo Social.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202),

Otras fuentes

Aristegui Noticias, *Programas sociales en Edomex no implican compra de votos, resuelve el Tribunal Electoral*, México, 2017, Disponible en: <http://aristeguinoicias.com/0706/mexico/programas-sociales-en-edomex-no-implican-compra-de-votos-resuelve-el-tribunal-electoral/>.
Banco Internacional de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco Mundial, *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*, 2015, p.138, Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf.
Banco Mundial, *México: panorama general*, 2017, en: <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>
Bertranou, Fabio, *Iniciativa del Piso de Protección Social*, Ed. OIT, 2010, p. 1, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_17458.pdf
Comisión Europea, *La Seguridad Social en Alemania*, UE, 2012, p.6, en: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_es.pdf.

- Comisión nacional de Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos*, México, 2017, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175865/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2017.pdf.
- Comisión Nacional del Agua, *Misión y visión*, CONAGUA, México, 2012, Disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=27>.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, *¿Qué hacemos?*, CDI, México, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/cdi/que-hacemos>.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, *Programa de apoyo a la Educación Indígena*, CDI, México, 2014, Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/paei/>.
- _____, *Programa de Infraestructura Indígena*, CDI, México, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/cdi/acciones-y-programas/programa-de-infraestructura-indigena>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*, Ed. CONEVAL, México, 2017, en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.
- _____, *CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016*, México, 2016, en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>.
- _____, *CONEVAL informa los resultados de la medición de pobreza 2014*”, CONEVAL, México, 2015, Disponible en: http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf.
- _____, *Inventario CONEVAL de programas de Desarrollo Social*, Ed. CONEVAL, México, 2017, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>.
- _____, *Medición de la pobreza*, CONEVAL, México, 2014, en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>.
- _____, *¿Quiénes somos?*, CONEVAL, México, Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>.
- _____, *Programa de Atención de Personas con Discapacidad*, CONEVAL, México, 2013, Disponible en: http://sn.dif.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/07/ReporteFichaMonitoreoEvaluacion_S039-FINAL.pdf.
- Consejo Nacional de Población, *Datos de proyecciones*, CONAPO, México, 2015, Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos.
- Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-PROSPERA para el ejercicio*

fiscal 2016, SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/reglas_2016/IMSS_27122015_01.pdf.

_____, *ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo*, SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55001/Reglas_de_Operacion_2016.pdf.

_____, *ACUERDO número 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016*, SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421440&fecha=27/12/2015,

_____, *ACUERDO número 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016*, SEGOB, México, 2015.

_____, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, para el ejercicio fiscal 2016, SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015.

_____, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad, para el ejercicio fiscal 2016*. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421770&fecha=30/12/2015.

_____, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente", para el ejercicio fiscal 2016*. SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421507&fecha=28/12/2015.

_____, *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2016*, SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421602&fecha=29/12/2015.

_____, *ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Indígena a cargo de la Dirección General de Infraestructura de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2016*, SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421455&fecha=27/12/2015.

_____, *REGLAS de Operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y Tratamiento de Aguas Residuales a*

- cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2016, SEGOB, México, 2015, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421649&fecha=29/12/2015.
- Este País, *¿Que tan pobre somos?*, 2009, Disponible en: <http://archivo.estepais.com/site/2009/%C2%BFque-tan-pobres-somos/>.
- Forbes, *Los 20 billonarias más ricos del mundo en 2017*, México, 2017, en: <https://www.forbes.com.mx/los-20-millonarios-globales/>.
- _____, *México, el país con el salario mínimo más bajo en la OCDE*, México, 2015, Disponible en: <http://www.forbes.com.mx/mexico-el-pais-con-el-salario-minimo-mas-bajo-en-la-ocde/#gs.Np4rf6U>,
- Frente a la Pobreza, *Salario mínimo suficiente*, México, 2017, p.12, en: <http://frentealapobreza.mx/wp-content/uploads/2016/11/REVISTA-SALARIOMINIMO.pdf>.
- ILO, *Ficha técnica sobre el piso de protección social en México*, ILO, 2013, en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=pfJ5YCLhcX7hDmLy72lhL79nChv1TGtKLGShNffmfQk2SCQptCpF!2080794746?resource.ressourceId=43844>.
- Infoníñez, *Programa de Abasto Social de Leche LICONSA*, México, 2015, Disponible en: http://www.infoninez.mx/busqueda-por-institucion/cdi/item/programa-de-abasto-social-de-leche-liconsa?category_id=149.
- Instituto del Seguro Social para las Fuerzas Armadas de México, *Misión, Visión, Valores Institucionales*, México, disponible en: <http://www.issfam.gob.mx/archivos/mision.htm>.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Conoce al IMSS*, IMSS, México, 2015, Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss>.
- _____, *IMSS-Prospera*, IMSS, México, 2016, Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/imss-prospera>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Derechohabiencia y uso de servicios de salud*, INEGI, 2016, en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=msoc01&s=est&c=22594>.
- _____, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, población de 15 años y más de edad*, México, 2016, en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- _____, *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el primer trimestre de 2017*, INEGI, 2017, en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie_2017_05.pdf.
- _____, *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo cifras durante el segundo trimestre de 2017*, Ed. INEGI, México, 2017, Disponible en:

- http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie_2017_08.pdf.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio, Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, *Índice global de impunidad 2017*, Ed. UDLAP, México, 2017, Disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>.
- Lechón Noyola, Celia, *Estructura socioeconómica de México*, 2012, Disponible en: http://cln4b-2.blogspot.mx/p/programa-nacional-de-solidaridad_09.html.
- Madrid Paredones, Rosa Marina, Ladrón de Guevara Cortes, Rogelio, *Análisis de los programas de desarrollo social en México y su impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Ciencia Administrativa, No. 2 Año 2013*, México, 2013, Disponible en: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2014/01/04CA201302.pdf>.
- Organización Internacional de Empleadores, *El concepto de piso de protección social*, Ginebra, 2011, p. 2, Disponible en: http://www.cohep.com/contenido/biblioteca/portaldoc365_3.pdf?68cc74c4c461965696787f5208745159.
- Organización Internacional del Trabajo, *De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos*, OIT, Suiza, en: http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm.
- _____, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, ILO, Ginebra, Disponible en: <http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>.
- _____, *Declaraciones de la OIT*, Ginebra, Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_432225/lang--es/index.htm.
- _____, *El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*, Ginebra, 2012, Disponible en: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legaladvice/WCMS_222058/lang--es/index.htm.
- _____, *El Piso de Protección Social: Desarrollo Conceptual y Aplicación en América Latina*, Ed. OIT, 2014, p. 75, Disponible en: <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama10%5Bart-6%5D.pdf>,
- _____, *Glosario de seguridad social y términos relacionados*, Perú, 2012, disponible en: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsoc/estadisticas/indicadores/glosario.html#>.
- _____, *Indicadores del sistema seguridad social glosario de seguridad social y términos relacionados*, Perú, 2012, disponible en: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsoc/estadisticas/indicadores/glosario.html>.

- _____, *Iniciativa del piso de protección social*, Ed. OIT, 2010, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_17458.pdf.
- _____, *La recomendación de los pisos de protección social*, Ed. OIT, 2012, Disponible en: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222053/lang--es/index.htm.
- _____, *Panorama laboral 2016 América latina y el Caribe*, OIT, 2016, p. 15, en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_537803.pdf
- _____, *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ed. OIT, Suiza, 2011, p. 32. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf.
- _____, *R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, OIT, México, 2016, en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2017.
- _____, *Secretaría de Educación Pública*, Suiza, Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/sep/index.htm>,
- _____, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ed. OIT, Suiza, 2011, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf.
- Organización Internacional para las Migraciones, *Glosario sobre Migración*, Ed. OIM, Suiza, 2006, p. 30, Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf,
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Estudios Económicos de la OCDE México*, Ed. OCDE, México, 2017, Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>.
- _____, México es el país con la peor seguridad y corrupción dentro del organismo, en <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>.
- Ortiz Cruz, Ernesto, Mondragón Ortiz, Carlos, *La seguridad social en México*, México, 2015, Disponible en: <http://www.stunam.org.mx/20congresos/20cgo34/informes2015/ponencias/03laseguridadsocialenMexico.pdf>.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2017, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016.
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016, Desigualdad y Movilidad*, 2017, en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-mexico-2016.html>.

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *¿Qué hacemos?*, SEDATU, México, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>.
- _____, *Apoyo a la Vivienda*, FONHAPO, México, 2016, Disponible en: <http://www.fonhapo.gob.mx/2013/programas/apoyo-a-la-vivienda.html>.
- Secretaría de Desarrollo Social, *¿Cuáles son los objetivos del 3x1?*, SEDESOL, México, 2016, Disponible en: <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/conoce.php?secc=1>.
- _____, *¿Qué es el 3x1 para Migrantes?*, SEDESOL, México, 2016, Disponible en: <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/conoce.php?secc=0>.
- _____, *Atención a jornaleros agrícolas*, SEDESOL, México, 2016, Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/atencion-a-jornaleros-agricolas>.
- _____, *Coinversión social*, SEDESOL, México, 2016, Disponible en: <http://indesol.gob.mx/programas/coinversion-social/>.
- _____, *Conoce todo sobre prospera*, 2017, México, en: <http://www.gob.mx/sedesol/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>.
- _____, *Decreto de creación de prospera*, México, 2014, Disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/15278/05092014_DOF_Decreto_de_Creacion_Prospera.pdf.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Manual del ciudadano*, Ed. SEDESOL, México, 2012, p. 5, Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/MC_2012.pdf.
- _____, *Pensión para Adultos Mayores*, SEDESOL, México, 2015, Disponible en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/pension-para-adultos-mayores>.
- _____, *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*, SEDESOL, México, 2016, p.1, Disponible en: http://sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/jornaleros_agricolas.pdf.
- _____, *Programa de empleo temporal*, SEDESOL, 2016, en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-empleo-temporal>.
- _____, *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, SEDESOL, México, 2016, Disponible en: http://www.20062012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa.
- Secretaría de Educación Pública, *¿Qué hacemos?*, México, 2016, Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/que-hacemos>.
- Secretaría de Salud, *Catálogo Universal de Servicios de Salud*, México, 2016, en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/VIH/OtrasPublicacionesdeinteresrelacionadosconelVIH/CENSIDA/CAUSES2016.pdf>.

- _____, *Misión*, Salud, México, 2016, Disponible en: http://portal.salud.gob.mx/contenidos/conoce_salud/mision_y_vision/misionvision.html.
- _____, *Reglas operacionales*, México, 2014, Disponible en: http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpfs/reglas_operacion/4_lineamientos_generales.htm,
- _____, *Sistema de Protección Social de Salud del D.F.*, Secretaría de Salud, México, 2016, Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/seguro_popular/index/smsxxi.php.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social, *Misión y visión*, STPS, México, 2016, Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes_somos/MYV.html.
- _____, *Piso de Protección Social en México, aspiración del Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto: Alfonso Navarrete Prida*, México, 2013, en: <http://www.gob.mx/stps/prensa/piso-de-proteccion-social-en-mexico-aspiracion-del-gobierno-del-presidente-enrique-pena-nieto-alfonso-navarrete-prida>.
- _____, *Salarios Mínimos*, Ed. STPS, México, 2017, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175865/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2017.pdf.
- Seguro Popular, *¿A quiénes afiliamos?*, México, 2016, Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/seguro_popular/index/afiliacion.php.
- _____, *¿Qué es el REPSS?*, México, 2016, Disponible en: <http://seguropopular.morelos.gob.mx/>.
- _____, *El seguro popular*, México, 2014, Disponible en: <http://www.seguropopular.org/>.
- _____, *Historia del Seguro Popular*, México, 2016, Disponible en: <http://seguropopular.guanajuato.gob.mx/secciones/historia.html>.
- Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, *Secretaría de Desarrollo Social*, México, 2015, Disponible en: <http://www.programassociales.mx/?p=944>.
- Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917 al 1o. de junio de 2009, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>,
- United Nations, *The global financial crisis and its impact in the work of the UN system*, Ed. UN, Ginebra, p. 28, Disponible en: http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB_Paper_final_webpdf
- World Economic Forum, *Las 10 mayores economías del mundo en 2017*, WEF, 017, en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017/>.

Índice de gráficas

Grafica 1. La “escalera” de protección social	21
Grafica 2. Millones de mexicanos en pobreza	65
Grafica 3. Número de personas en pobreza (millones de personas), Estados Unidos Mexicanos, 2012 y 2014	67
Grafica 4. Incidencia de la pobreza extrema (porcentaje) Estados Unidos Mexicanos, 2012 y 2014	68

Índice de tablas

Tabla 1. Programas asistenciales y garantía de PPS	24
Tabla 2. Población derechohabiente del IMSS (2017)	88
Tabla 3. Población derechohabiente del ISSSTE (2017)	90
Tabla 4. Población derechohabiente del ISSFAM (2017)	94
Tabla 5. Porcentaje y años de servicio ISSFAM (riesgo)	106
Tabla 6. Porcentaje y años de servicio ISSFAM (invalidez) ¹	112
Tabla 7. Porcentaje y años de servicio ISSFAM (invalidez) ²	112
Tabla 8. Porcentaje y años de servicio ISSFAM (retiro)	118
Tabla 9. Porcentaje y años de servicio ISSFAM (compensación)	120
Tabla 10. Duración de las prestaciones por el seguro de desempleo	142

Anexo I

Convenio en relación al piso de protección social en México OIT-México

CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO PARA LA PROMOCIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE LAS MEDIDAS CONDUCENTES A CONSTRUIR UN PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social de los Estados Unidos Mexicanos ("la STPS") y la Oficina Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo ("la OIT"), en adelante denominadas "las Partes";

CONSIDERANDO

Que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Oficina Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo han celebrado los siguientes instrumentos: Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina Internacional del Trabajo referente al establecimiento de un Centro de Acción en la Ciudad de México y a las Prerrogativas e Inmunities Necesarias para su Funcionamiento, firmado el 5 de enero de 1955; Acuerdo básico de asistencia técnica de 23 de Julio de 1963 y Acuerdo para la Concertación de Acciones de Cooperación, firmado el 18 de abril de 1994.

Que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos busca reforzar sus relaciones bilaterales y ampliar la cooperación internacional para que, de manera recíproca y como actor solidario y comprometido que asume su responsabilidad global, aporte las mejores prácticas y conocimientos que contribuyan a la solución de los desafíos globales, y en particular de otras naciones hermanas.

Que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sustenta su política laboral en cuatro ejes: impulso a la creación de empleos formales de calidad; democratización de la productividad; salvaguarda de los derechos de los trabajadores y conservación de la paz laboral, mediante el diálogo y la conciliación.

Que de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se pondrá especial énfasis en proveer una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos y evite que problemas inesperados de salud o movimientos de la economía, sean un factor determinante en su desarrollo. Una seguridad social incluyente, abatirá los incentivos a permanecer en la economía informal y permitirá a los ciudadanos enfocar sus esfuerzos en el desarrollo personal y la construcción de un México más productivo.

Que la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa del 2008 es el antecedente del presente Convenio de Cooperación, cuya finalidad es promover el establecimiento de las medidas conducentes a construir un piso de protección social en México.

Que los Objetivos Estratégicos de la OIT son coincidentes con los intereses y la política laboral mexicana, establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables.

Página 1 de 4

En virtud de lo anterior, las Partes convienen lo siguiente:

OBJETIVOS

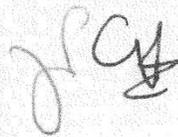
1. Establecer un Programa para la promoción e implementación de un piso de protección social en México y reforzar la cooperación técnica entre la OIT y los mandantes tripartitos (gobierno, trabajadores y empleadores) en los Estados Unidos Mexicanos.
2. Para tal efecto, las Partes identificarán las áreas de cooperación técnica que sean elegibles para iniciativas de cooperación nacional e internacional y definirán la ruta para su desarrollo. En este sentido, podrán realizarse acuerdos complementarios para definir las modalidades específicas de cada proyecto.

INSUMOS FINANCIEROS

1. Los insumos financieros previstos para la implementación de este Convenio serán definidos en los futuros acuerdos sobre programas y proyectos de cooperación técnica aprobados por los Estados Unidos Mexicanos, la OIT y, en su caso, otros países involucrados.
2. De manera adicional a las contribuciones que realizan los Estados Unidos Mexicanos a la OIT, la STPS asumirá, en la medida de lo posible, los costos de la implementación de los nuevos proyectos de cooperación técnica, de conformidad con las negociaciones realizadas con la OIT, con sujeción a la disponibilidad de recursos y de acuerdo a las provisiones presupuestarias nacionales y en estricto cumplimiento de las leyes y regulaciones internas.
3. Por su parte, también con sujeción a la disponibilidad de fondos, la OIT seguirá apoyando los proyectos que realiza con los Estados Unidos Mexicanos como parte de su programa ordinario de operaciones.
4. Con sujeción a sus respectivas regulaciones, las Partes podrán movilizar recursos de otros países, organizaciones internacionales, asociaciones público-privadas y otras fuentes para apoyar la ejecución de este Convenio y elaborarán y, en su caso, celebrarán un acuerdo específico sobre la forma en que se administrarán los recursos financieros.

SEGUIMIENTO

La OIT y la STPS establecerán, de manera conjunta, un mecanismo bilateral que contenga el inventario de la cooperación realizada en el marco de este Convenio y del que brinda la OIT en los Estados Unidos Mexicanos a sus mandantes tripartitos, cuidando que la misma sea acorde con los fines de la OIT y las prioridades de los Estados Unidos Mexicanos.



REGIMEN APLICABLE A LA OIT

Todas las actividades de la OIT en el marco de este Convenio, incluyendo la administración de fondos, la evaluación de proyectos, la adquisición, administración y liquidación de bienes y servicios, la gestión, control y auditoría de las cuentas y la selección, contratación y supervisión del personal asignado por la OIT a dichas actividades, se realizarán de conformidad con las reglas, reglamentos, directivas y procedimientos de la Organización.

PRERROGATIVAS E INMUNIDADES

En todas las cuestiones relacionadas con la implementación del programa de cooperación técnica bajo este Convenio, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos aplicará a la OIT, así como a sus bienes, funcionarios y a toda persona designada por la misma para realizar servicios de conformidad con este Convenio, las prerrogativas, exenciones y facilidades establecidas en el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina Internacional del Trabajo referente al establecimiento de un Centro de Acción en la Ciudad de México y a las Prerrogativas e Inmunidades Necesarias para su Funcionamiento, firmado el 5 de enero de 1955 y en el Acuerdo básico de asistencia técnica de 23 de Julio de 1963. Ninguna disposición del presente Convenio, o de acuerdos complementarios, y ningún acto referente a los mismos podrán interpretarse en el sentido que implique una renuncia a las prerrogativas e inmunidades de la OIT.

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Cualquier diferencia derivada de la interpretación y/o aplicación del presente instrumento será resuelta por las Partes de común acuerdo.

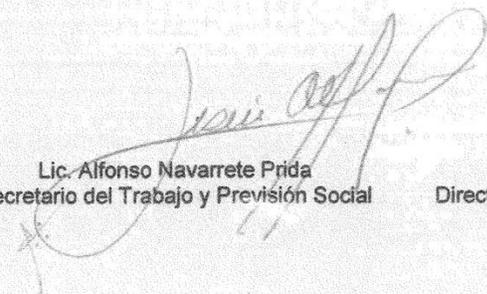
ENMIENDAS, ENTRADA EN VIGOR Y TERMINACIÓN

1. La cooperación que se desarrolle bajo el presente Convenio tendrá una duración de cinco años y entrará en vigor a partir de la fecha de su firma.
2. Las Partes pueden ampliar este Convenio por períodos subsiguientes y/o enmendarlo mediante acuerdo mutuo.
3. Cualquiera de las Partes podrá dar por terminado el presente Convenio en cualquier momento, mediante notificación por escrito dirigida a la Otra con una antelación de treinta días. Las obligaciones contraídas en virtud del presente Convenio, o en virtud de acuerdos complementarios suscritos al amparo del mismo, permanecerán vigentes durante el tiempo necesario para permitir la conclusión de las actividades, la retirada del personal, los fondos y los bienes, así como el saldo de las cuentas entre las Partes y el saldo o la extinción de las obligaciones contractuales contraídas con el personal, los subcontratistas, los consultores o los proveedores. En caso de que la terminación sea originada por voluntad de los Estados Unidos Mexicanos, la OIT no estará obligada a devolver las cantidades asignadas de buena fe por la OIT a terceros con anterioridad a la fecha del aviso de terminación.

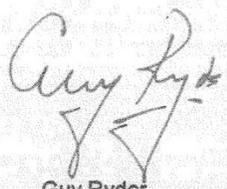
En fe de lo cual, los abajo firmantes, celebran el presente Convenio en la Ciudad de Ginebra el día 17 de junio de 2013 en duplicado, quedando un ejemplar en poder de cada una de las partes.

**POR LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS**

**POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
DEL TRABAJO**



Lic. Alfonso Navarrete Prida
Secretario del Trabajo y Previsión Social



Guy Ryder
Director General de la Oficina Internacional
del Trabajo

