

NUEVOS MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL ANTE LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO Y CAMBIO TECNOLÓGICO*

NEW SOCIAL SECURITY MODELS IN THE FACE
OF NEW FORMS OF EMPLOYMENT AND TECHNOLOGICAL
CHANGES

NOUVEAUX MODÈLES DE SÉCURITÉ SOCIALE
AVANT LES NOUVEAUX MODES D'EMPLOI
ET DE CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE

María Ascensión MORALES RAMÍREZ**

RESUMEN: Las nuevas formas de trabajo, el cambio tecnológico, las condiciones demográficas y epidemiológicas, la pobreza y la desigualdad, plantean desafíos y exigen a la seguridad social, seguir el ritmo del cambio, diversificarse y adaptarse en beneficio de toda la población.

En este contexto, han aparecido soluciones internacionales que se centran en nuevas formas para complementar o fortalecer los sistemas de seguridad social para reaccionar a las actuales y futuras transformaciones del empleo, y consideran a la tecnología como un producto social a ser controlado mediante la agenda social, para lograr una transición justa, sustentada en la solidaridad, en los principios de justicia social, en la inclusión social y en el bienestar humano.

Así, el piso de protección social, al considerar un paquete de prestaciones mínimas a todas las personas, deja en claro el papel que le compete al gobierno y al sector privado en la provisión, financiamiento y regulación del sistema. Por su parte, el ingreso básico universal aparece como respuesta a la incertidumbre sobre la cantidad de empleos disponibles

* Recibido el 4 de marzo de 2019 y aceptado para su publicación el 25 de marzo del 2019.

** Profesora del derecho del trabajo y la seguridad social en la Facultad de Derecho de la UNAM.



en una economía cada vez más digital, y con la idea de democratizar la riqueza, fomentar la inclusión social y la autonomía de las personas con menos recursos.

Ambas soluciones, bajo un enfoque con dimensión social, pretenden armonizar el proceso de adaptación en un mundo cambiante, enfrentar la mercantilización del trabajo, la protección de quienes no forman parte de una relación de trabajo, y cubrir las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas.

Palabras claves: empleo atípico, cambio tecnológico, piso de protección social, ingreso básico universal.

ABSTRACT: New forms of work, technological changes, demographic and epidemiological conditions, poverty and inequality pose challenges and require that social security keep pace with the changes, diversifying and adapting to benefit the entire population.

In this context, international solutions that focus on new forms of supplementing or strengthening social security systems have emerged as a reaction to current and future employment transformations. These consider technology as a social product to be controlled through the social agenda to achieve a fair transition based on solidarity and principles of social justice, social inclusion and human well-being.

Thus, in considering a package of minimum benefits for all persons, the social protection floor clearly sets out the role of government and the private sector in the provision, funding and regulation of the system. Meanwhile, the Universal Basic Income responds to the uncertainty over the number of available jobs in an increasingly digital economy with the goal of democratizing wealth, promoting social inclusion and empowering people with fewer resources.

Under a social dimension approach, both solutions aim to reconcile the process of adaptation in a changing world, address the commodification of work and the protection of those who are not part of a work relationship, and encompass the different stages of people's life cycle.

Keywords: atypical employment, technological change, social protection floor, universal basic income.

RÉSUMÉ: Les nouvelles formes de travail, les mutations technologiques, les conditions démographiques et épidémiologiques, la pauvreté et les inégalités posent des défis et nécessitent une sécurité sociale pour suivre

le changement, se diversifier et s'adapter au bénéfice de l'ensemble de la population.

Dans ce contexte, des solutions internationales sont apparues, axées sur de nouvelles manières de compléter ou de renforcer les systèmes de sécurité sociale afin de réagir à la transformation actuelle et future de l'emploi, et de considérer la technologie comme un produit social, à contrôler via l'agenda social, pour parvenir à une transition juste, fondée sur la solidarité, les principes de justice sociale, d'inclusion sociale et de bien-être humain.

Ainsi, le socle de protection sociale, qui prévoit un ensemble d'avantages minimaux pour toutes les personnes, indique clairement le rôle qui incombe aux gouvernements et au secteur privé dans la fourniture, le financement et la réglementation du système. De son côté, le revenu de base universel apparaît comme une réponse à l'incertitude quant au nombre d'emplois disponibles dans une économie de plus en plus numérique et à l'idée de démocratiser la richesse, de promouvoir l'inclusion sociale et de donner aux personnes disposant de moins de ressources les moyens de se prendre en charge.

Les deux solutions, dans une approche de dimension sociale, visent à harmoniser le processus d'adaptation dans un monde en mutation, font face à la marchandisation du travail, à la protection de ceux qui ne font pas partie d'une relation de travail et couvrent les différentes étapes du cycle de vie des personnes.

Mots-clés: emploi atypique, changement technologique, socle de protection sociale, revenu de base universel.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Nuevas formas de empleo.* III. *Piso de protección social.* IV. *Renta básica universal.* V. *Las nuevas formas de seguridad social en México.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La seguridad social, reconocida en los instrumentos internacionales fundamentales como un derecho humano que permite la cohesión social, el aumento de la inclusión política, la prevención y alivio en la pobreza, al inicio del siglo XXI entró en un proceso de revisión.

A casi dos décadas del presente siglo, el acceso a cualquier forma de protección continúa siendo una tarea pendiente, pues sólo el 29% de la población mundial está protegida por un sistema de seguridad social integral,¹ y el 20% vive en una pobreza extrema.²

Esta realidad, así como los nuevos conceptos emergentes en la materia, las nuevas tendencias en el empleo (atípico: informalidad, subempleo, el generado por la economía colaborativa o de las plataformas digitales y la industria 4.0 o cuarta revolución industrial) y los efectos de la crisis económica mundial, pusieron en tela de juicio la eficacia de la seguridad social para garantizar la cobertura universal y obligaron al análisis de los convenios existentes, a efecto de constatar su efectividad como herramientas para la extensión de dicha cobertura.

La revisión de los convenios actuales, entre ellos el Convenio 102, Norma Mínima de Seguridad Social, mostró la carencia de una norma que garantizara a toda la población el acceso universal a un ingreso mínimo, no obstante que uno de los principales objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido la extensión de la seguridad social.

Asimismo, la revisión exhibió el bajo porcentaje de ratificación de los convenios, especialmente en los países en desarrollo, lo que constituye un indicador de su falta de adecuación y pertinencia en tales países al no establecerse efectivamente una obligación vinculante para la extensión de un conjunto básico, pero integral, de prestaciones prioritarias a todos en la economía y en la sociedad globales.³

A efecto de eliminar las brechas y limitaciones descubiertas y hacer frente a las crisis económicas, la OIT consideró la conveniencia de recomendar que las normas de seguridad social brinden la mejor orientación para el establecimiento de un paquete de prestaciones mínimas a todas las personas y accesible a todos los países, a razón del impulso a partir de 2001 del piso de protección social, y en 2012 la Recomendación 202. También, en el escenario internacional, se está impulsando la “renta básica universal”, ante la inseguridad laboral y de ingresos derivada de las transformaciones en las modalidades de empleo, así como los crecientes niveles de desigualdad y el estancamiento

¹ OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible*, Ginebra, 2017, p. 2, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_605075.pdf.

² OIT, *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global*, Ginebra, 2008, pp. VII y 25.

³ *Ibidem*, p. 28.

económico y como medida para fomentar la inclusión social y la autonomía de las personas con menos recursos.

El presente trabajo examina, en primer lugar, las nuevas formas de empleo y los problemas que representan para la protección de las personas; en segundo lugar, analiza las soluciones que se plantean para ampliar la cobertura de la seguridad social (empleo atípico, por cuenta propia y población vulnerable), en tercer lugar, se revisa la incorporación de estas soluciones en el contexto mexicano y, por último, se formulan algunas reflexiones finales.

II. NUEVAS FORMAS DE EMPLEO

1. *Empleo atípico*

Desde hace varias décadas el empleo tradicional o clásico que constituía la forma más avanzada de trabajo y se caracterizaba por ser asalariado, de tiempo completo, permanente, con subordinación en la relación de trabajo, con un empleador claramente identificado y con derechos laborales y seguridad social, es cada vez menos frecuente. En la actualidad, sólo el 29% de los trabajadores se ubican en este tipo de relación.⁴

En su lugar han aparecido nuevas formas que la literatura ha denominado “atípicas” o “empleo atípico”, como la informalidad, el subempleo, el empleo en las plataformas digitales, entre otros, en donde el empleador se vuelve indirecto o invisible o desaparece, con lo cual se desvanece cualquier posibilidad de atribuir responsabilidades. En algunos casos se trata de un regreso al tipo de empleo previo a la relación típica.⁵

Este empleo es resultado de varios factores: cambios en el mundo del trabajo derivados de la globalización, la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación, la economía colaborativa⁶ (trabajo a pedi-

⁴ OIT, *El futuro del trabajo que queremos: un diálogo global*, Ginebra, 2017, p. 20, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms_570288.pdf.

⁵ *Ibidem*, pp. 7-9.

⁶ La OIT ha señalado que el concepto se utiliza para describir “el trabajo que se consigue por intermedio de plataformas web. Esta economía se caracteriza por la producción y prestación de servicios en línea. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos considera que comprende diversas formas de autoempleo y contratación independiente facilitadas por plataformas *online*”. Cfr. OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo decente*, Ginebra, 2018, p. 296. OECD, “Its a gig, but is it a job?”, *OECD, Observer*, núm. 35, citado por Domínguez Martínez, José Manuel, “La economía colaborativa: la sociedad ante un nuevo paradigma económico”,

do, empleo masivo o a demanda, entre otros) y la cuarta revolución industrial (digitalización, robotización e inteligencia artificial),⁷ el aumento de la presencia de la mujer en el empleo, cambios o vacíos en los marcos normativos (en algunos casos las reformas han incorporado este tipo de empleo; en otros, no existen disposiciones para su regulación o se incrustan en zonas grises de la legislación).

La tendencia de estos empleos a nivel mundial, en su gran mayoría está asociado a la inseguridad y desprotección de los derechos sociolaborales, en algunos casos por la flexibilidad e individualización de las nuevas formas de empleo y, en otros, ante la nula o débil acción sindical.⁸ Igualmente, la cuarta revolución industrial generará desempleo en algunos sectores (principalmente manufactura y oficinas), con lo que se afectará no sólo en lo personal al trabajador, sino también a las instituciones de seguridad social, y, por ende, se incrementarán las desigualdades.

2. Modalidades de empleo atípico

Los países en desarrollo y emergentes tienen como característica el incremento del empleo atípico, principalmente en la informalidad. Conforme al consenso alcanzado entre la OIT y expertos internacionales, éstas reconocen que este concepto tiene dos dimensiones que se complementan.⁹

A. Naturaleza de la unidad económica

Se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado y opera a partir de los recursos de un hogar, sin llevar los registros contables básicos. Se trata de un sector informal o de negocios en pequeña escala no registrada y de empleo vinculado a dicho sector. Este enfoque aplica a las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadores por cuenta propia).

Revista EXtoikos, núm. 19, 2017, p. 3, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/61> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2018).

⁷ Algunos estudios proyectan un panorama desalentador en torno a la idea de que desaparecerán empleos y se creará una competencia entre humanos y máquinas tanto en trabajo físico como cognitivo. Igualmente, se señala que dichos cambios tecnológicos inducirán a modificaciones estructurales en determinados sectores y mercados de trabajo, con lo cual redefinirán los tipos de empleos.

⁸ OIT, *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*, Ginebra, 2016, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_534522.pdf.

⁹ OIT, *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*, 2014, p. 4.

B. *Perspectiva laboral*

Informalidad es el trabajo que se realiza sin contar con el amparo del marco legal o institucional, sin importar si la unidad económica que utiliza los servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales. Este enfoque aplica a la modalidad de trabajo dependiente. Así, el empleo informal es aquel que incluye a asalariados, ya sea que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares en el carácter de trabajadores domésticos asalariados.¹⁰

Además de la informalidad, han aparecido en casi todos los países otras modalidades de empleo atípico que la OIT ha clasificado en cuatro modalidades:

- a) *Temporal*. Es aquel cuyo contrato o relación de trabajo es por un tiempo determinado: proyectos o tareas, estacional, ocasional o por días.
- b) *Parcial*. Comprende el trabajo con horarios reducidos, a pedido,¹¹ o contratos de “cero horas”.¹²
- c) *Multipartiva*. Puede ser por cesión temporal de trabajadores, o intermediación, alquiler de mano de obra o subcontratación (*outsourcing*). En este empleo no hay una relación directa ni subordinada con el usuario final, y las condiciones de trabajo varían considerablemente.
- d) *Por cuenta propia económicamente dependiente*. Es el que trata de horarios reducidos.

En el marco de las formas atípicas de empleo han cobrado singular importancia aquellas en donde no se garantiza un determinado número de horas; esto es, los horarios son inestables e imprevisibles para adaptar la dotación de personal a las necesidades y organización de la empresa. Pueden citarse, entre otras, las siguientes:

- a) *Trabajo por llamada o a pedido*. Se caracterizan por la escasa antelación con que se dan a conocer los horarios, existen grandes variaciones en las horas de trabajo y la escasa o nula participación de los trabajadores en la

¹⁰ OIT, *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103a. reunión, 2014, p. 6.

¹¹ El trabajo a pedido no es nuevo, pues los trabajadores portuarios lo realizaban en el siglo XIX. No obstante, en la actualidad ha cobrado mayor relevancia y amplitud.

¹² En este empleo se ubican con mayor frecuencia las mujeres, porque les permite conciliar sus responsabilidades domésticas y las familiares.

determinación de los horarios.¹³ Los descansos también son imprevisibles, porque la persona tiene que esperar el llamado a trabajar.

- b) *Contratos cero horas*. Son aquellos en donde no se garantizan horas de trabajo por día, semana o mes, pero en cambio se exige al trabajador estar disponible para laborar por breves periodos de tiempo, y sólo se le pagan las horas efectivamente trabajadas. Adicionalmente, algunos contratos establecen la cláusula de exclusividad, que impide a los trabajadores, laborar para otro empleador, incluso en periodos en los que el empleador principal no tenga trabajo para ofrecer.¹⁴ Estos contratos se caracterizan por una ultraflexibilidad, son utilizados para cubrir puestos temporalmente, en picos de producción, entre otros (en educación, salud, hostelería y cadenas de *fast food*).¹⁵ El trabajador no tiene obligación de aceptar los trabajos ofertados, pero siempre se encuentra ante la inestabilidad; en tanto, las empresas reducen costos y facilitan flexibilidad laboral en tiempos de incertidumbre económica.¹⁶
- c) *El trabajo en plataformas digitales*. Dentro de la economía colaborativa suele recibir el nombre de “economía del trabajo esporádico” (*gig economy*), ha propiciado la creación de formas emergentes de empleo individualizadas (*crowdworking*), como las siguientes:¹⁷

— *Trabajo colaborativo*. Se realiza mediante plataformas digitales, las cuales ponen en contacto a empresas y personas con la finalidad de conectar clientes con trabajadores (colaboradores) en una concurrencia entre éstos, sin importar la ubicación, para realizar una actividad o servicio. Se lleva a cabo a través de convocatorias abiertas a un gran número de personas. Se trata de “microtarefas”, porque las actividades están fragmentadas. Las tareas requieren un nivel de entendimiento (etiquetar fotos,

¹³ OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo decente*, Ginebra, 2018, p. 286 disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/wcms_618490.pdf.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 286 y 287.

¹⁵ La OIT considera que en tanto surjan las nuevas respuestas legislativas para este tipo de trabajos, por el momento podrían referenciarse el Convenio 175 y la Recomendación 182 sobre el trabajo a tiempo parcial de 1994, párrafo 12.

¹⁶ Este tipo de contratos es común en el Reino Unido, Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda.

¹⁷ OIT, *La calidad del trabajo en la economía de plataformas, nota informativa núm. 5*, Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, Ginebra, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms_618370.pdf, Krull, Sebastián, *El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo. Tendencias generales en América Latina*, Santiago, CEPAL, 2016.

valorar emociones o adecuar contenidos, textos o contestar encuestas, entre otros).¹⁸

- *Trabajo a demanda a través de aplicaciones*.¹⁹ Se ofrecen y adjudican trabajos relacionados con actividades de entrega de productos, servicios a domicilio y el transporte a nivel local, y la transacción se efectúa mediante las aplicaciones móviles.²⁰ Las empresas administradoras de las plataformas intervienen fijando normas mínimas para la calidad del servicio, selección y supervisión del personal.²¹

Las dos modalidades de la economía de trabajos esporádicos tienen en común que las personas que realizan el trabajo son consideradas como contratistas independientes y no como trabajadores. Este tipo de empleo cada vez se está expandiendo.

La literatura en la materia señala, entre otros aspectos, que para muchos de los trabajadores participantes este empleo constituye su principal fuente de ingresos; para otros, se trata de una actividad complementaria a su trabajo, y otros más trabajan para varias plataformas digitales.²²

3. *Ventajas y desventajas*

La literatura en la materia aduce que en algunos casos la tipología del empleo atípico responde a la elección explícita del trabajador por la flexibilidad en la realización del trabajo, en tanto para otros, es por necesidad. En ambos casos, las consecuencias son diferentes para las partes involucradas.

¹⁸ OIT, *La calidad del trabajo en la economía de plataformas*, op. cit., p. 1. Cfr. De Stefano, V., *The Rise of the “Just-in-Time Workforce: On-Demand Work, Crowdword and Labor Protección in the “Gig Economy”*, op. cit., p. 2, citado por OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo*, p. 296; OIT, *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Ginebra, 2018, p. 1.

¹⁹ El concepto de trabajo a demanda ya existía antes de la aparición de las plataformas digitales. Sin embargo, en la actualidad se aduce que puede generar mayor desigualdad al desplazar a los trabajadores con menos niveles de escolaridad en sectores como la conducción, la limpieza y tareas domésticas.

²⁰ Este tipo de trabajos se parecen a los denominados “horas cero”. Cfr. *Síntesis de los diálogos sobre el futuro del trabajo*, Ginebra, 2018.

²¹ OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo*, cit., p. 296.

²² OIT, *Plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital (Resumen ejecutivo)*, Ginebra, 2018; European Unión, *Platform Workers in Europe. Evidence from COLLEEM Survey*, Luxemburgo, 2018.

- a) *Trabajador*. Ve incrementada la inseguridad en el empleo, en los ingresos, en el disfrute de sus derechos fundamentales en el trabajo y en la seguridad social, pues algunas legislaciones no regulan el trabajo atípico, o bien, aunque esté regulado, la no continuidad del empleo impide el otorgamiento de los derechos sociolaborales o los reduce.
- b) *Empresas*. Obtienen la reducción en los costos y flexibilidad laboral. Este panorama implica, en general, un desafío para los países con el propósito de mantenerse competitivos en la economía mundial, pero también respecto de cómo brindar una protección adecuada. Por ello, han aparecido soluciones para lograr una transición justa en el futuro de la sociedad, entre otras: el piso de protección y la renta básica universal, que a continuación se abordan.

III. PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

1. *Antecedentes*

A principios del siglo XXI se evidenció que las reformas de los noventa a la seguridad social no habían logrado los resultados esperados en relación con los defectos de los sistemas, y tampoco mejoraron la cobertura ni la sostenibilidad de éstos.²³ El problema de la cobertura se debía, por un lado, a que la protección ha descansado exclusivamente en la seguridad social tradicional (la contributiva o laboralizada) ligada al empleo formal, y es en la que se centró en 1952 el “Convenio núm. 102 Norma mínima de seguridad social” y, por otro lado, a factores macroeconómicos, fiscales, productivos y laborales, cuya consecuencia es la desprotección y pobreza de grandes sectores de la población. Ante este panorama, en el escenario internacional aparecieron dos conceptos: “protección social” y “pisos de protección social”.

En 2001, el término de “protección social” fue utilizado en forma expresa y formal por el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),²⁴ y fue definido como el “conjunto de políticas y programas guber-

²³ Cetrángolo, Óscar *et al.*, *Protección social universal en mercados laborales con informalidad*, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, CEPAL, OIT, 2015, pp. 5 y 6.

²⁴ ONU, 2001, 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, 39 periodo de sesiones, Nueva York, del 13 al 23 de febrero de 2001.

namentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”.²⁵

En 2003 empezó a esbozarse la idea de un “piso de protección social” con la puesta en marcha de la “Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos”, implementada por la OIT.

En 2004, la OIT instituyó la denominada Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, en la que, entre otras cosas, concluyó que:

- a) debía aceptarse un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la fase socioeconómica de la economía global; b) el modelo predominante de globalización era inaceptable y c) un compromiso mundial para afrontar de forma eficaz la creciente desigualdad e inseguridad humanas era esencial para que la globalización obtuviera una amplia legitimación.²⁶

En 2008, este mismo organismo, en su 97a. Reunión, realizó la “Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa”, en el marco del Programa de Trabajo Decente,²⁷ con la que reafirmó el compromiso de ampliar la seguridad social a quienes necesitaran protección.

En abril de 2009, el Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas adoptó el “piso de protección social” como una de las nueve iniciativas contra la crisis económica de 2008. En junio de ese mismo año, la 98a. Reunión de la Conferencia Interna-

²⁵ Aunque posteriormente la OIT ha empleado el concepto de “protección social” y el de “seguridad social” como sinónimos, en el sentido de que la protección que se brinda cubre determinadas necesidades de sustitución de ingresos y el suministro de servicios requeridos por los miembros de la sociedad.

²⁶ OIT, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, núm. 101, 2012, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160399.pdf.

²⁷ El Programa de Trabajo Decente comprende cuatro objetivos estratégicos de la OIT, que tienen como propósito transversal la igualdad de género (para promover tanto la inclusión social como la productividad al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada); 1. Crear trabajo, 2. Garantizar los derechos laborales, 3. Extender la protección social, y 4. Diálogo social.

cional del Trabajo reconoció la función esencial de las políticas de protección social en la respuesta a las crisis, y el Pacto Mundial para el Empleo instó a que se considerara la posibilidad de instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social.²⁸

En febrero de 2010, la Comisión de Desarrollo Social de la ONU “adoptó una resolución en la que invitaba a la OIT a reforzar sus estrategias de protección social, incluida la asistencia a los países para que establecieran un régimen básico de protección social y las políticas relativas a la ampliación de la cobertura de seguridad social”.²⁹

En octubre de 2010, el Segundo Simposio Africano sobre Trabajo Decente de la OIT adoptó la llamada “Declaración Tripartita de Yaundé sobre la Aplicación del Piso de Protección Social”, con el objetivo de comprometer a los Estados africanos miembros y a los interlocutores sociales a adoptar los principios, elementos y aspectos prácticos del “Piso de Protección Social”.

En 2011, se presentó el informe “Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva”, producto de un grupo consultivo liderado por Michelle Bachelet.³⁰

El 14 de junio de 2012, el concepto de piso de protección social se consolidó al adoptarse la Recomendación 202 sobre los Pisos Nacionales de Protección Social, en la 101 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

A la par de estos acontecimientos, surgieron en el escenario el enfoque de derechos, la noción de ciudadanía y el regreso del rol del Estado para intervenir en el desarrollo económico y social.³¹

2. *Piso de protección social*

La literatura en la materia conceptualiza al “piso de protección social” como un conjunto básico y modesto de garantías de seguridad social, implementados a través de transferencias sociales en efectivo y en especie para

²⁸ OIT, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, cit.

²⁹ Cichon, Michael et al., *La Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas, Cambiando la tendencia en la Conferencia de la OIT de 2011*, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, enero 2011, p. 5, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07997.pdf>.

³⁰ OIT, *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT, El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, p. 21.

³¹ Cetrángolo, Óscar et al., *op. cit.*

todos los ciudadanos, con los cuales se pretende asegurar a los habitantes cuatro garantías:

- *Acceso universal a los beneficios básicos de atención médica.* Prestaciones de salud apropiadas de promoción, prevención, cura y rehabilitación cuando las necesite, y a un costo asequible.
- *Seguridad básica del ingreso para los niños.* Prestaciones familiares destinadas a facilitar el acceso a la nutrición, la educación y la atención.
- *Seguridad básica del ingreso para personas en edad activa.* En caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.
- *Seguridad básica del ingreso para las personas de edad.* Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

El concepto de “piso de protección social” se incluyó como parte de la estrategia bidimensional de extensión de la seguridad social para asegurar, progresivamente niveles más elevados de seguridad social a un mayor número posible de personas.³²

- A. *La dimensión horizontal.* Tiene como objetivo extender un nivel básico de prestaciones esenciales (atención médica e ingresos) a todos los miembros de la sociedad (trabajadores de la economía informal, independientes, agrícolas, domésticos, no asalariados y a aquellos que necesiten protección) a través de los pisos de protección social.³³
- B. *La dimensión vertical.* Se refiere a la cantidad y calidad de las prestaciones, en las cuales la referencia a ser alcanzada es, al menos, el nivel establecido por el Convenio 102 sobre la norma mínima de seguridad social, o, en caso de ser posible, de las normas superiores de seguridad social de la OIT, por ejemplo, el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).³⁴

Así, la estrategia bidimensional de la OIT se representa de manera estilizada como una “escalera de la seguridad social”, consistente en tres niveles distintos de prestaciones, que corresponden a diferentes niveles de garantías.

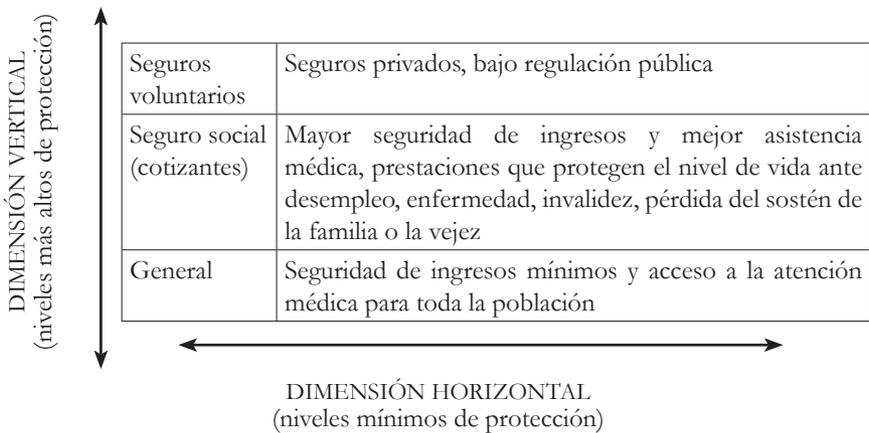
³² Cichón, *op. cit.*

³³ El Convenio 102, Norma mínima de seguridad social, si bien contiene objetivos mínimos de cobertura horizontal (50% de los trabajadores o al 20% de la población).

³⁴ OIT, *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT, El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe, cit.*, p. 23.

- El primer escalón o “peldaño” es la construcción del piso de protección social, que abarca las garantías básicas destinadas a la población que nunca pudo ser incluida en los sistemas de seguridad social tradicionales, así como aquellas que fueron excluidas en los distintos ciclos del desarrollo económico y social.
- El segundo escalón corresponde a los seguros sociales obligatorios, los cuales brindan prestaciones para las personas que usualmente cotizan al sistema. Dicho nivel debe cumplir con las disposiciones del Convenio 102 en cuanto a cobertura, nivel mínimo de prestaciones y tasas de sustitución.³⁵
- En el tercer escalón se colocan los seguros voluntarios para los afiliados del régimen contributivo obligatorio, cuyos ingresos les permitan financiarse una cobertura de nivel cualitativamente más alto, pero dichos regímenes complementarios deben ser regulados por el Estado. Con los dos escalones contributivos (obligatorio y complementario) se pretende lograr la extensión vertical de la seguridad social, tanto en cantidad como en calidad, así como preservar la sostenibilidad financiera y actuarial de los sistemas.

Este esquema de seguridad social exige financiarse de manera sostenible y equitativa, mediante la combinación de impuestos y cotizaciones.



FUENTE: elaboración propia.

³⁵ *Ibidem*, p. 24.

Así, la extensión de la cobertura de la seguridad social horizontal es posible mediante el “piso de protección social” como etapa introductoria en aquellos países y en aquellas situaciones en las que todavía no se dispone de una seguridad social formal. Por su parte, la cobertura vertical o cualitativa se da a través de los seguros obligatorios y voluntarios, porque implican una protección mayor.

3. Recomendación 202 y Convenio 102

La literatura aduce que la Recomendación 202 sobre el piso de protección y el Convenio 102 sobre la norma mínima son complementarios; el primero permite la extensión horizontal de la cobertura, y el segundo, la cobertura vertical a través de garantizar la adecuación de las prestaciones.³⁶ Con dichos instrumentos internacionales se pretende lograr sistemas integrales y adecuados, así como dar forma concreta al derecho humano a la seguridad social.³⁷

La Recomendación 202 tiene como anhelo la universalización de la seguridad social; por ello, propone el establecimiento de estrategias nacionales, introducir con carácter prioritario el piso de protección social con el papel de organizador de políticas de protección, combinando medidas preventivas, promocionales y activas, así como prestaciones en forma de servicios donde no los hubiere (párrafo 10), y extender la protección en la dimensión vertical hacia niveles más elevados.

Igualmente, dicha Recomendación sugiere que en la elaboración de las “estrategias nacionales” se consideren los aspectos siguientes: a) establecimiento de las prioridades nacionales; b) identificación de las principales brechas en la cobertura; c) diseño e implementación de regímenes de acuerdo con las prioridades y brechas identificadas; d) coordinación de estos regímenes con políticas de mercado de trabajo; e) cuantificación de los recursos financieros y cronograma necesario para, progresivamente, alcanzar los objetivos deseados; y f) puesta en marcha de programas de educación y diseminación de conocimientos sobre las políticas sociales y los derechos de los ciudadanos (párrafo 14).

Respecto del establecimiento del “piso de protección social”, hace hincapié en asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de éstos,

³⁶ OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, 2011.

³⁷ OIT, *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT, El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe, cit.*, p. 20.

así como tomar en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de la población.

Por su parte, el Convenio 102, Norma Mínima, ha ampliado su campo de acción³⁸ tal como se evidencia con la definición adoptada a partir del reporte mundial de la seguridad social 2010-2011.³⁹

La noción de seguridad social... cubre todas las medidas de suministro de prestaciones, en efectivo o en especie, a efectos de garantizar una protección frente a la:

- Falta de ingresos relacionados con el trabajo (o su insuficiencia) causada por enfermedad, invalidez, maternidad, accidente del trabajo, vejez o muerte del sostén de la familia;
- Falta de acceso o acceso no asequible a la atención médica;
- Apoyo insuficiente a las familias, particularmente en el caso de niños y adultos dependientes;
- Pobreza general y exclusión social

IV. RENTA BÁSICA UNIVERSAL

1. *Antecedentes*

El aumento en la inseguridad laboral y de ingresos derivado de las transformaciones en las modalidades de empleo, así como los crecientes niveles de desigualdad y el estancamiento económico han propiciado, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, un renovado debate y una polémica sobre la “renta básica universal” o “ingreso ciudadano universal”.⁴⁰

³⁸ La definición tradicional de seguridad social de la OIT era: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional; desempeño, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

³⁹ OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, cit.

⁴⁰ OIT, *Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo*, nota informativa núm. 12, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Ginebra, 2017, pp. 4 y 5. CEPAL, *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Santiago, ONU, 2017, pp. 123 y 124.

La idea es antigua. Locke consideraba que todo el mundo tiene un derecho patrimonial a su propio trabajo, a las ganancias de ese trabajo y a decidir cuánto quiere trabajar. El tema fue debatido en Inglaterra a principios del siglo XX, y en Estados Unidos en los años sesenta y setenta. Una versión reciente implica brindar a todos los ciudadanos una parte del crecimiento de la economía, porque conforme a esta idea, los individuos son accionistas de la economía, y su trabajo es una acción cuyo valor es superior a sus salarios.⁴¹

A partir de esta idea, se ha definido a la “renta básica universal” como un pago individual universal regular en efectivo e incondicional del Estado a sus ciudadanos, suficiente para cubrir las necesidades fundamentales de la vida.

2. *Posturas ideológicas*

La posible adopción de la “renta básica universal” ha dado lugar a diversas corrientes ideológicas a favor y en contra.

A. *Partidarios*

Las corrientes partidarias⁴² de la renta básica universal aducen, entre otras, las bondades siguientes:

- Proporcionaría ingresos regulares y predecibles como derecho universal e incondicional, con lo que reduciría la pobreza y la desigualdad, y amortiguaría la posible pérdida de empleos que podrán causar los cambios tecnológicos.
- Promovería la dignidad y los derechos humanos de las personas al darles la posibilidad de participar en diferentes formas de trabajo que no son recompensadas, como el empleo (trabajo de cuidados no remunerados y los voluntariados).
- Promovería la igualdad de oportunidades y equidad de mujeres, ancianos, menores y personas con discapacidades respecto de otros segmentos de la población.

⁴¹ OIT, *El futuro del trabajo que queremos: un diálogo global*, cit., p. 6.

⁴² Entre los partidarios se encuentran Ford, Paul Graham, inversor de compañías tecnológicas en Silicon Valley; Federico Pistono, un emprendedor, conferencista y egresado de la Universidad de Verona, consultor de gobiernos y de la revista *Fortune*; Paul Mason, escritor y periodista de la BBC de Londres.

- Incrementaría los incentivos del trabajo al reducir el riesgo de perder el derecho a las prestaciones al inicio de un empleo remunerado, reduciendo al mismo tiempo el costo administrativo y la complejidad de los actuales sistemas de protección (seguros sociales).
- Disminuiría la violencia familiar al permitir que la parte afectada pueda independizarse económicamente del vínculo familiar.
- Evitaría daños psicológicos y morales vinculados con la estigmatización social de quien percibe dicha renta.
- Ahorraría los costos de administración necesarios para aplicar el enfoque de focalización de beneficiarios, ya que, por ser universal, representa una simplificación administrativa, como un complemento adicional por un trabajo remunerado.
- Mejoraría la calidad de vida de quienes no pueden desarrollar su vocación por tratarse de prestaciones no comercializables o por no existir el mercado o con demanda real, pero oferta faltante por no ser sustentables (cuidados personales a ancianos, a personas con discapacidad, músicos callejeros, artistas en general, artesanos, tejedores, entre otros).
- Fortalecería el poder de negociación de los trabajadores individuales al ofrecerles una opción de salida y aumentar el salario de reserva.
- Mejoraría la relación entre empleadores y trabajadores.
- Diferiría del asistencialismo por su carácter general e independiente de la posición económica de las personas.

Como puede apreciarse, bajo el término de “ingreso básico universal” se presenta una amplia gama de bondades para las personas. Sus partidarios le atribuyen los mismos principios de la seguridad social: proporcionar un nivel básico de seguridad de ingresos para todos, desvinculados del empleo, la edad y el género, en favor de la dignidad humana y de un trabajo decente.⁴³ Asimismo, los partidarios consideran que al proporcionar ingresos regulares y predecibles como un derecho universal e incondicional resulta más eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad. Por todo lo anterior, esta prestación se vislumbra como un nuevo derecho.

⁴³ OIT, *Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo*, cit.

B. *Opositores*

Las posturas ideológicas que se oponen a la implantación de la renta básica universal señalan, entre otros, los argumentos siguientes.⁴⁴

- La medida es demasiado onerosa, porque se tendría que otorgar al conjunto de ciudadanos, algunos de los cuales quizá dispongan de ingresos altos.
- Su financiamiento sería a costa de otras protecciones.
- Es menos eficiente que el seguro de desempleo en cuanto al flujo de ingresos.
- Propiciaría el desinterés hacia el trabajo.
- Fomentaría la reducción de salarios por parte de los empleadores o la desvinculación de dichos salarios en los contratos colectivos de trabajo.
- No responde a las necesidades básicas de las personas con discapacidad o las mayores.
- Promovería una ciudadanía pasiva.
- Tiene un impacto negativo en la productividad al verse desincentivado el trabajo.

Si bien esta propuesta cuenta con una larga historia conceptual, son escasas las aplicaciones prácticas, porque hasta ahora no existe un país que haya implementado y sostenido dicha renta básica en el sentido estricto. Entre los países que cuentan con modalidades de RBU como experiencia piloto pueden señalarse Finlandia,⁴⁵ Países Bajos, Canadá, Estados Unidos. Sólo Alaska, a nivel subnacional, concede dicha renta como un tipo de derecho de ciudadanía, sin condicionalidades.

⁴⁴ OCDE, *Basic Income as a Policy Option: Can it Add Up?*, *Policy Brief on the Future of Work*, París, 2017.

⁴⁵ El gobierno filandés inició en enero de 2017 la prueba piloto del ingreso básico universal con duración a diciembre de 2018. Los resultados se darían a conocer posteriormente. Se cuestiona que dicho piloto era propiamente un IBU, porque se eligió a un determinado sector de la población: los desempleados. Se señaló que se trató de un plan con la idea encaminar un sistema de bienestar con menos trabas burocráticas respecto del sistema de desempleo, a partir de los pronósticos de que la automatización podría amenazar hasta un tercio de los empleos actuales. Se buscaba encontrar respuestas a ¿con el monto cobrado las personas buscarían trabajo o lo utilizarían para capacitarse en otro oficio o profesión?

3. *Recepción de la renta básica universal en América Latina*

En el contexto latinoamericano la renta básica universal se conoce como “Ingreso básico ciudadano (IBC)”, con el cual se pretende dar alivio a toda la población respecto de la satisfacción de un umbral de ingresos que cubra sus necesidades básicas, fomentar la inclusión social y la autonomía de las personas con menos recursos. Se enmarca en un nuevo estilo de desarrollo debido a las limitaciones de los programas de transferencias condicionadas y a la expansión del enfoque de derechos en política social, que vincula el acceso efectivo a los derechos a la condición de ciudadanía social mucho más que a una situación de necesidad o la condición laboral.⁴⁶

La propuesta del ingreso ciudadano universal surge a partir de la extensión de la protección social contributiva y no contributiva, así como a la provisión de servicios básicos universales de educación, salud e infraestructura.

En América Latina, la implantación del ingreso básico universal ha considerado al menos tres planteamientos: a) complemento a los programas de transferencias condicionadas; b) sustituto de tales programas, y c) mecanismos para resolver la desigualdad y la división sexual del trabajo.⁴⁷

Respecto de la implementación de dicho ingreso, también existen diversas propuestas:

- *Gradual*. Iniciar con un ingreso gradual y en paralelo con servicios sociales esenciales y universales de calidad (salud, educación y pensiones).
- *Radical*. Mecanismos para lograr un impacto en la distribución en la sociedad.
- *Individualista*. Herramienta para reducir la intervención del Estado y aumentar la libertad individual a través de la eliminación de los programas costos y paternalistas.

Sin embargo, el ingreso básico universal no sólo ha sido cuestionado por sus opositores, sino también por sectores tanto de izquierda como de derecha, lo mismo que en países desarrollados como en desarrollo.

- Como medida para atender la automatización en el trabajo, enfrenta dos grandes cuestionamientos: por un lado, se asume como un complemen-

⁴⁶ CEPAL, *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Santiago, ONU, 2017, p. 338.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 123 y 124.

to para el capitalismo y el liberalismo económico más agresivos, que hará que se incremente la desigualdad económica, puesto que condenarán a las personas a una precariedad permanente, y por otro lado, porque se considera que las grandes compañías tecnológicas tendrían más poder respecto de la progresiva separación entre productividad y salario.

- Como solución socaba las conquistas sociales del estado de bienestar y promueve una ciudadanía pasiva, individualista y consumista.

En general, la propuesta del ingreso básico universal forma parte de un replanteamiento de la seguridad social (para complementar o fortalecer sistemas considerados insuficientes), el desarrollo humano y el empleo sostenible. No obstante, esta prestación enfrenta dudas tanto respecto de su asequibilidad como de su viabilidad política, financiera y social (porque hasta qué punto es socialmente justa). Pese a ello, es importante reconocer que esta opción supone una manera de resolver la mercantilización del trabajo y la desprotección de las personas.

V. LAS NUEVAS FORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

1. *El piso de protección social en México*

En 2016, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares reportó que 37.7% de las personas contaban con seguridad social, 45.3% recibían protección a través del seguro popular,⁴⁸ y 15.5% no tenía con ninguna afiliación; esto es, más del 60% de la población carecía de la seguridad social en sentido estricto. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁴⁹ señala que más de 53 millones de personas viven en pobreza, y más de nueve millones en pobreza extrema.⁵⁰

⁴⁸ Sistema que fue creado en 2004.

⁴⁹ Coneval, *Informe de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social 2018, Resumen Ejecutivo*, México, 2018, p. 6.

⁵⁰ *Población en pobreza*. Aquella que tiene al menos una carencia social y un ingreso menor al costo de las necesidades básicas; es decir, que sus ingresos están bajo la línea de bienestar. *Población en situación de pobreza extrema*. Cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria. Las carencias sociales son: educación, vivienda, salud, seguridad social, servicios.

Dicha población es atendida a través de programas sociales (no contributivos), cuya aparición se aceleró en la última década como parte de la política social para proveer servicios de salud, educación, asistencia social y de combate a la pobreza, aunque el país tiene una larga tradición en programas de combate a la pobreza y la desigualdad.

En 2013, por conducto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se firmó con la OIT un Convenio Marco de Cooperación para la Promoción y Establecimiento de las Medidas Conducentes a Construir un Piso de Protección Social. La firma de dicho Convenio se calificó de “histórica” por ser el primero en su categoría que se firmaba con un Estado miembro de la OIT, y tenía que ver con las prioridades de dicha organización.⁵¹

Sin embargo, no se fue más allá de la firma, aunque la literatura⁵² en su momento señaló que con los programas federales de asistencia social para la reducción de la pobreza e integrados en la estrategia global *Vivir Mejor*, la Cruzada Nacional contra el Hambre (estrategia integral de inclusión y bienestar social focalizada en la lucha contra la inseguridad alimentaria), así como los programas sociales orientados a atenuar la inseguridad de ingresos de los niños, de las personas mayores, de las personas desempleadas o de las mujeres trabajadoras se atendían las cuatro garantías del piso de protección social:

- *Acceso universal a los beneficios básicos de atención médica.* Se garantizaba mediante el seguro médico para una nueva generación, al cubrir la salud de los niños de familias de ingresos bajos no aseguradas nacidos después del 1o. de diciembre de 2006. Los menores afiliados se benefician de una cobertura hasta la edad de cinco años, y su familia podía afiliarse al seguro popular, esquema de protección para quienes no tienen acceso a una de las instituciones de seguridad social.⁵³
- *Seguridad básica de ingresos para los niños.* Se señaló que se atendía con el Programa Progresá. Programa de inclusión social⁵⁴ destinado a las fa-

⁵¹ La firma del Convenio se dio en el marco de la estrategia gubernamental de desarrollo basada en cinco metas nacionales: Un México en paz; Un México incluyente; Un México con educación de calidad; Un México próspero, y Que México sea un actor con responsabilidad global.

⁵² OIT, *Ficha técnica sobre el piso de protección social en México*, 2013, disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=jsfVb3cEZjSiqnsnYr6-IM8JLLp3RuF4Nqj5GLq2d2JY2OKpYsVV1533421577?id=43838>.

⁵³ El gobierno actual anunció la desaparición de este sistema y hasta febrero de 2019 no se ha señalado por qué mecanismo será sustituido.

⁵⁴ Prospera. Programa de Inclusión Social nombre asignado a partir de 2014, aunque el programa inició formalmente en 1997 como Programa de Educación, Salud y Alimentación

milias cuyo ingreso per cápita estimado era menor a la línea de bienestar mínimo y tuvieran integrantes menores de veintidos años o mujeres en edad reproductiva.

- *Seguridad básica de ingresos a las personas activas.* Se daba respuesta con el programa de empleo temporal (PET), destinado a proporcionar apoyos temporales en efectivo a las personas de dieciseis años o más desempleados (con el compromiso de participar en proyectos de beneficio familiar o comunitario).
- *Seguridad de los ingresos básicos para las personas de edad.* Se cumplía mediante los programas de 65 y más, y 70 y más, al brindar ingresos con el carácter de pensión no contributiva.

Sin embargo, los resultados no han sido los esperados, porque tales problemas no se han reducido: cincuenta millones de personas permanecen en la pobreza.⁵⁵ Los resultados negativos, quizá son atribuibles a fallas en el diseño de los programas, en su instrumentación, en la ineficiencia administrativa y en el clientelismo político, así como por no constituir una estrategia integral.

SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

<i>Propuesta de un sistema de protección social integral</i>				
	<i>Infantes</i>	<i>Adolescentes y jóvenes</i>	<i>Personas adultas</i>	<i>Personas mayores</i>
Sistema de Salud Universal	Paquete de beneficios iguales entre instituciones y utilización de los servicios de salud/centrado en atención de primer nivel/enfoque preventivo.			
Trabajo	Políticas activas de empleo			
	Seguro de desempleo			
	Licencia para maternidad			
Guarderías de beneficios iguales para cuidado y desarrollo				

(Progres), y en 2002 se denominó Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades).

⁵⁵ *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, 30 de diciembre de 2015.

	<i>Infantes</i>	<i>Adolescentes y jóvenes</i>	<i>Personas adultas</i>	<i>Personas mayores</i>
Pensiones		Aportaciones para la pensión de vejez		Pensión de vejez
		Aportaciones para la pensión de vejez		Pensión de vejez
	Pensiones e incapacidades de invalidez y vida			
	Pensión por discapacidad permanente que genera dependencia total		Pensión e incapacidades Riesgos de trabajo	
Transferencias monetarias	Pensión orfandad			
	Piso mínimo			

No contributivo

Contributivo

FUENTE: Informe de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social 2018, *Resumen Ejecutivo*, México.

2. *El debate del ingreso ciudadano universal en México*

En el país ha estado presente el debate de lo que se denomina “ingreso ciudadano universal (ICU)”. El 4 de julio de 2007, diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron una iniciativa con proyecto de decreto para crear la “Ley que establece el derecho al ingreso ciudadano universal”. La iniciativa constaba de diez artículos, y, en forma específica, el tercer artículo proponía, como ingreso ciudadano universal, una transferencia monetaria individual, no condicionada, vitalicia y no gravable, que en ningún caso podría ser inferior a la mitad del salario mínimo vigente más alto en el país. Su pago sería efectivo mensualmente y durante los doce meses del año. El monto se determinaría cada cinco años y sería revisado anualmente y ajustado al índice inflacionario. Los recursos se obtendrían de la desaparición de todos los programas sociales que de manera focalizada otorgaran derechos, que también eran exigibles para los actuales beneficiarios de dichos programas; sin embargo, después de dos años de estar en la congeladora fue rechazada.⁵⁶

⁵⁶ El 6 de octubre de 2009, la iniciativa fue discutida, y en 2011 se desechó, por carecer de fundamento constitucional y apartarse de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En 2015, el proyecto de Constitución de la Ciudad de México señaló en su noveno artículo que “todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución”, sin éxito. En 2016 se presentó una iniciativa, por parte de dos diputadas del grupo parlamentario de Morena,⁵⁷ para crear el derecho al ingreso ciudadano universal;⁵⁸ sin embargo, fue desechada el 1o. de agosto de 2018, a causa de no haberse dictaminado en el plazo reglamentario. Un sector de la doctrina se ha pronunciado a favor de este ingreso,⁵⁹ principalmente, para combatir la pobreza y la desigualdad, en sustitución gradual de los subsidios y apoyos gubernamentales.⁶⁰

En las pasadas elecciones presidenciales de 2018, el ingreso ciudadano universal formó parte del programa de campaña de la Coalición Por México al Frente (Partido de Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano). Se pretendía racionalizar los programas sociales existentes, sobre todo los de total opacidad, a fin de quitar a todos los intermediarios entre el Estado y los ciudadanos. Igualmente, el ICU ha estado presente en diversos foros académicos y políticos.⁶¹

Las propuestas nacionales se han centrado en una implantación gradual del ingreso ciudadano universal. Coinciden en el reemplazo de los más de cinco mil programas sociales y su implantación general en un plazo largo, empezando por los colectivos más vulnerables (menores de edad y mayores de 65 años), prevén el costo presupuestario e identifican las posibles fuentes de financiamiento.

⁵⁷ Iniciativa que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín. La iniciativa consideraba su implementación en cuatro etapas: la primera para personas de 65 años y más, así como menores de ocho años; la segunda, para las niñas, niños y adolescentes entre ocho y diecisiete años; la tercera, para mujeres entre dieciocho y 64 años; y la última, para los hombres entre dieciocho y 64 años.

⁵⁸ Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, 14 de abril de 2016.

⁵⁹ Del Val Blanco, Enrique, “Ingreso ciudadano universal”, *Revista de la Universidad*, México, núm. 78, pp. 24-27.

⁶⁰ Igualmente, esta propuesta sugería cuatro etapas: en la primera se atendería a las personas en situación de pobreza alimentaria; en la segunda, a quienes estuvieran en situación de pobreza de capacidades; en la tercera, a aquellos en situación de pobreza de patrimonio; y en la cuarta, a toda la población. Para lo anterior, se requeriría del incremento de la recaudación tributaria, así como la racionalización y reasignación del gasto público.

⁶¹ Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Renta básica y distribución de la riqueza*, Memorias del Seminario Internacional, México, 2016.

Scott señala que las propuestas se han motivado y desarrollado, principalmente, en el contexto de los principales retos de desigualdad y pobreza que enfrenta el país (pobreza extrema por ingresos, carencias por acceso a alimentación y a la seguridad social), así como la capacidad redistributiva y de protección social limitada que ofrece el sistema fiscal de México.⁶² Concluye este autor, que el ingreso ciudadano universal no sólo se vislumbra como un instrumento específico, sino también como un modelo de protección social para transitar del actual sistema fraccionado, desigual y truncado, hacia un estado de bienestar universal.

VI. REFLEXIONES FINALES

Es un hecho que con las nuevas modalidades de empleo los sistemas de seguridad social están enfrentando nuevos problemas acuciantes, porque tienen que abordar el reto que tales modalidades implican, así como la sostenibilidad del sistema, la protección de la población y las medidas de inclusión.

Así, el piso de protección social y la renta básica universal (ingreso básico ciudadano o ingreso ciudadano universal) como posibles respuestas a estos retos y a la naturaleza cambiante del mundo del trabajo, tienden hacia el rescate del principio de solidaridad que las reformas de los noventa a la seguridad social eliminaron. También se enmarcan en el contexto del enfoque de derechos, de los principios de justicia social y bienestar humano, así como un nuevo estilo de desarrollo basado en la igualdad y en la sostenibilidad, como mecanismos para compensar la inestabilidad que propician las nuevas categorías de empleo, lo cual implica un papel más destacado del Estado.

De las dos soluciones, la renta básica universal ha resultado ser la más polémica, controvertida y con un alto grado de escepticismo; por un lado, por su escasa factibilidad práctica, así como una experiencia exitosa, y, por otro, por considerarse que no atiende otros aspectos, como la salud esencial para todos los grupos de edad, así como el acceso a los servicios sociales, en comparación con el piso de protección social⁶³ que es financiado con impuestos y cotizaciones. Si bien pesa sobre ambas soluciones el problema del financiamiento, son mayores los obstáculos económicos de implementación y aplicación para la renta básica universal, aunque para un sector de

⁶² Scot, John, *Las posibilidades de una renta básica en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2016, p. 104.

⁶³ AISS, *Diez desafíos mundiales para la seguridad social*, Ginebra, 2016, p. 32.

la doctrina ésta podría ser un primer paso para la implantación del piso de protección.

En el caso mexicano, la protección social universal se ha topado con problemas financieros, administrativos y de decisión política, así como las reformas al actual sistema de seguridad social. Una mayor inviabilidad ha enfrentado el ingreso ciudadano universal. Sin embargo, ambas opciones forman parte de las propuestas del Coneval con miras a eliminar las acciones fragmentadas y dispersas de paquetes de beneficios diferentes, los cuales diluyen los esfuerzos gubernamentales para proteger a toda la población.

Por último, ante los cambios en el mundo del trabajo y el incremento de la desprotección sociolaboral, ambas propuestas, en cierta forma, permitirían cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible: agenda 2030, en específico el 1o. y sus metas: 1.3 implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables, así como el 1.4, con el que se pretende garantizar el acceso a los recursos económicos y a los servicios básicos, correlacionados con el objetivo 8, meta 8.5, relativa a lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AISS, *Diez desafíos mundiales para la seguridad social*, Ginebra, 2016.
- ARCARONS, Jordi *et al.*, “Renta básica”, III monográfico, *Sin Permiso*, 2015.
- CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA, *Renta básica y distribución de la riqueza*, Memorias del Seminario Internacional, México, 2016.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LXIII LEGISLATURA, *Gaceta Parlamentaria*, 14 de abril de 2016.
- CEPAL, *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Santiago, ONU, 2017.
- CETRÁNGOLO, Óscar *et al.*, *Protección social universal en mercados laborales con informalidad*, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, CEPAL, OIT, 2015.
- CICHON, Michael *et al.*, *La Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas, Cambiando la tendencia en la Conferencia de la OIT de 2011*, Berlín,

- Friedrich-Ebert-Stiftung, enero de 2011, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07997.pdf>.
- COMISIÓN EUROPEA, *Platform workers in Europe. Evidence from COLLEEM Survey*, Luxemburgo, 2018.
- CONEVAL, *Informe de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social 2018, Resumen Ejecutivo*, México, 2018.
- DEL VAL BLANCO, Enrique, "Ingreso ciudadano universal", *Revista de la Universidad*, México, núm. 78, 2010.
- 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, 30 de diciembre, 2015.
- KRULL, Sebastián, *El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo. Tendencias generales en América Latina*, Santiago, CEPAL, 2016.
- OCDE, *Basic Income as a Policy Option: Can it Add Up?*, *Policy Brief on the Future of Work*, Paris, 2017.
- OIT, *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global*, Ginebra, 2008.
- OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, 2011.
- OIT, *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, núm. 101, 2012, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160399.pdf.
- OIT, *Recomendación 202 Relativa a los Pisos Nacionales de Protección Social*, Ginebra, OIT, mayo-junio de 2012, disponible en: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/provisional-records/WCMS_183322/lang-es/index.htm.
- OIT, *Ficha técnica sobre el piso de protección social en México*, 2013, disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=jsfVh3cEZjSigsnsYr6-IM8JLLp3RuF4Nqj5GLq2d2JY2OKpYsVV!533421577?id=43838>.
- OIT, *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*, 2014b, *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103a. reunión, 2014.
- OIT, *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT, El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

- OIT, *El contrato social y el futuro del trabajo: Desigualdad, seguridad de los ingresos, relaciones laborales y diálogo social*, nota informativa núm. 4, Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, Ginebra, 2016, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_543160.pdf.
- OIT, *El empleo atípico en el mundo; retos y perspectivas*, Ginebra, 2016, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_534522.pdf.
- OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019: la protección social universal para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_605075.pdf.
- OIT, *El futuro del trabajo que queremos: un diálogo global*, Ginebra, 2017, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms_570288.pdf.
- OIT, *La calidad del trabajo en la economía de plataformas*, nota informativa núm. 5, Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo, Ginebra, 2017, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms_618370.pdf.
- OIT, *Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo*, nota informativa, núm. 12, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Ginebra, 2017.
- OIT, *Síntesis de los diálogos nacionales sobre el futuro del trabajo*, Ginebra, 2017, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/cabinet/documents/publication/wcms_591507.pdf.
- OIT, *Garantizar un tiempo de trabajo decente*, Ginebra, 2018, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/relconf/documents/meeting-document/wcms_618490.pdf.
- OIT, *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Ginebra, 2018, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_645887.pdf.
- ONU, 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, Nueva York, 13 al 23 de febrero de 2001.

- RALLO, Juan Ramón, *Contra la renta básica porque la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos*, Barcelona, Ediciones Deusto, 2015.
- RODRÍGUEZ, Juan Manuel, *Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo*, Santiago, CEPAL, 2017.
- SCOT, John, *Las posibilidades de una renta básica en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017.