

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Marina Fernández Ramírez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

Coordinadora de este número monográfico de la Revista Internacional y  
Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO

sobre

*Dependencia funcional como riesgo social y su impacto en el trabajo y la seguridad social*

***Gabriela Mendizábal Bermúdez***

Profesora Investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México)

---

## ÍNDICE

<b>Gabriela Mendizábal Bermúdez, <i>Introducción al número por parte de la Coordinadora</i>.....</b>	<b>1</b>
--	----------

### Artículos

<b>Brenda Tufiño Gómez, <i>Prestación universal por crianza: un abordaje desde la perspectiva del derecho social familiar</i> .....</b>	<b>7</b>
---	----------

<b>Verónica Lidia Martínez Martínez, <i>Dependencia funcional de las personas adultas mayores y las posibles alternativas para aminorarla a partir del derecho al cuidado</i>.....</b>	<b>23</b>
--	-----------

<b>Josué Mesraím Dávila Soto, Lizeth Juliana García Atra, <i>Dependencia funcional y seguridad social. Una aproximación al estudio de la comunidad indígena zapoteca: el caso de los muxes</i> .....</b>	<b>48</b>
--	-----------

<b>Emmanuel López Pérez, <i>Dependencia funcional y personas adultas mayores: una problemática desde la informalidad y las tecnologías en el trabajo en México</i>.....</b>	<b>66</b>
---	-----------

<b>Juan Francisco Astudillo Tenorio, <i>Un análisis del riesgo social de dependencia funcional de las personas adultas mayores desde la seguridad social.</i></b>	<b>78</b>
---	-----------

<b>Fermín Esquivel Díaz, <i>Análisis del modelo alemán del seguro de cuidados de largo plazo, viabilidad para el escenario mexicano</i>.....</b>	<b>89</b>
--	-----------

### Reseñas Bibliográficas

<b>Aránzazu Roldán Martínez, <i>Reducciones y limitaciones del tiempo de trabajo, por María Olaya Martín Rodríguez</i>.....</b>	<b>116</b>
---	------------



**II**

<b>Eva María Mas García</b> , <i>La Prevención de Riesgos Laborales a propósito de la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral 2023-2027, dirigido por María Belén Fernández Collados</i> .....	<b>122</b>
<b>Cristina González Vidales</b> , <i>La protección de la salud de la población penitenciaria en un contexto de disrupción tecnológica, sanitaria y social, por Beatriz Agra Viforcós</i> .....	<b>126</b>
<b>José Carlos Ros Agüera</b> , <i>Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación, dirigido por Djamil Tony Kabale Carrillo</i> .....	<b>131</b>

## Introducción al número por parte de la Coordinadora

---

La dependencia funcional es un fenómeno reconocido en Europa desde hace más de medio siglo, implica la necesidad de asistencia y cuidado para personas con limitaciones físicas, mentales o cognitivas. Esto plantea desafíos sociales, económicos y políticos, especialmente en relación con la seguridad social. La atención a esta dependencia es crucial para el bienestar y la dignidad de quienes la experimentan, así como para sus cuidadores.

La relación de este fenómeno con la seguridad social aún es poco comprensible para muchas personas en la sociedad. Podemos imaginar a un niño con espina bífida, a un joven cuadripléjico por un accidente automovilístico, a una persona trabajadora con cáncer o cirrosis, y a un adulto mayor con demencia o Alzheimer. En todos estos casos, se requiere la ayuda, asistencia y protección de otra persona. Es decir, se trata de personas que, por alguna causa congénita o ligada al envejecimiento, a algún accidente o como consecuencia de alguna enfermedad, necesitan de alguien más que se haga cargo y les brinde atención para satisfacer sus necesidades más básicas como: llevarlos al sanitario, comer, caminar o simplemente para interactuar con el entorno.

La dependencia funcional puede afectar a cualquier persona; sin embargo, la responsabilidad de los cuidados suele recaer en gran medida en las mujeres, debido a los estereotipos de género que las vinculan con el cuidado familiar. Esta situación limita sus oportunidades profesionales y las coloca en una posición vulnerable en el mercado laboral.

La solución a la dependencia funcional requiere un enfoque integral que garantice el acceso al derecho humano fundamental de la seguridad social. Países como Austria, Alemania, Suiza y España han implementado medidas para abordar esta necesidad, incluyendo seguros por dependencia funcional y programas de cuidados a largo plazo, dentro de sus sistemas de seguridad social.

Los desafíos asociados con la dependencia funcional son diversos y afectan tanto a las personas que necesitan cuidados, como a sus cuidadores. Estos desafíos incluyen la sobrecarga emocional y física de los cuidadores, así como las dificultades financieras y laborales que enfrentan al asumir esta responsabilidad.

Los sistemas de seguridad social, aunque proporcionan cierta



cobertura, a menudo no son suficientes para cubrir todos los costos asociados con la atención a largo plazo. Además, la calidad y accesibilidad de los servicios de atención pueden variar significativamente según la región, lo que agrava la desigualdad en el acceso a la atención adecuada.

Abordar la dependencia funcional desde una perspectiva de los derechos humanos implica garantizar que todas las personas tengan acceso a servicios médicos y programas de asistencia adecuados. Esto no solo aliviaría la carga emocional y económica de las personas en situación de dependencia y sus familias, sino que también promovería la igualdad y la justicia social.

Bajo esta perspectiva, es que la *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* ha decidido dedicar el n. 2 de 2024 al análisis de la dependencia funcional como riesgo social y por ende parte de la seguridad social.

Cabe aclarar que, a pesar de que el análisis del tema es tan importante como necesario, son pocos los autores que han escrito sobre el mismo. Pues, para la conformación del estado del arte sobre este tema se realizó una pesquisa en diversas bases de datos de revistas indexadas de varias partes del mundo, y se encontraron solamente 50 autores que han generado literatura, particularmente sobre temáticas médicas y muy pocos sobre el análisis jurídico.

Es por ello, que este volumen contribuye al debate y generación de conocimientos sobre la dependencia funcional a través de la opinión de 7 autores, que abocan su estudio a la dependencia de funcional de infantes, adultos mayores en general y uno en particular: un grupo de una comunidad indígena con características suigéneris, como se verá en la breve presentación, que enseguida se realizará de los artículos.

El primer artículo se denomina *Prestación universal por crianza: un abordaje desde la perspectiva del derecho social familiar* de la Profesora Investigadora Brenda Tufiño Gómez, y en él nos brinda una novedosa perspectiva sobre la relación entre la protección de la familia y el trabajo, desarrollando una rama de estudio conocida como Derecho Social Familiar (DSF), esto con el fin de establecer un análisis sobre las prestaciones sociales familiares, específicamente la Prestación Universal por Crianza (PUC), reconociendo la necesidad que tiene el desarrollo social y humano de la crianza en la etapa infante y el bienestar de la familia, es decir la necesidad de cuidados por dependencia en la primera infancia. Dentro del mismo, se aborda una propuesta para el contexto mexicano.

En el siguiente artículo, denominado *Dependencia funcional de las personas adultas mayores y las posibles alternativas para aminorarla a partir del derecho al cuidado*, la Dra. Verónica Lidia Martínez Martínez nos expone

estadísticamente las cifras nacionales e internacionales, así como un análisis jurídico comparado, sobre el derecho al cuidado de las personas adultas mayores, las prestaciones a las que tienen acceso, así como los beneficios asistenciales y su impacto con la dependencia funcional. El establecimiento de este análisis nos brinda una perspectiva sobre las regulaciones necesarias que deben llevarse a cabo para que el Estado tenga la obligación de proporcionar un sistema integral de cuidados.

En referencia al artículo *Dependencia funcional y seguridad social. Una aproximación al estudio de la comunidad indígena zapoteca: el caso de los muxes* del Profesor Josué Mesraím Dávila Soto y de la Dra. Lizeth Juliana García Atra, se nos presenta un panorama sobre las enfermedades crónicas degenerativas y el envejecimiento en la comunidad de los muxes, en la región de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, México; exponiendo su situación precaria, en el que siendo sujetos intersexuales y no contar con una figura clara que delimite su género, se ven limitados para desarrollarse en ámbitos laborales, de salud y educativos, debido a una discriminación cultural que no los acepta dentro del sistema. Por lo tanto, surge una necesidad de paliar sus carencias en la protección laboral y de seguridad social con políticas que reconozcan su particularidad, en específico porque se dedican al cuidado de sus familias y no se establece quién cuida a los cuidadores.

Posteriormente, en el trabajo titulado *Dependencia funcional y personas adultas mayores: una problemática desde la informalidad y las tecnologías en el trabajo en México* el Profesor Investigador Emmanuel López Pérez aborda la problemática de la dependencia funcional de los adultos mayores, enfocándose en la informalidad y en los nuevos modelos de trabajo creados por los avances tecnológicos, al mismo tiempo que explora las oportunidades que surgen de las nuevas tecnologías, como la telemedicina y servicios de atención a distancia. Finalmente, se realiza un análisis sobre la necesidad de un seguro de dependencia funcional, así como sus regulaciones, financiamientos y la adaptación a la realidad laboral actual.

El siguiente artículo titulado *Un análisis del riesgo social de dependencia funcional de las personas adultas mayores desde la seguridad social* del Profesor Juan Francisco Astudillo Tenorio, aborda la problemática que los adultos mayores viven al sufrir una discapacidad, ya sea por la edad o por enfermedades y el papel que la seguridad social debe tomar al reconocerlo como un riesgo social. El artículo busca establecer un marco teórico y conceptual, a la par de introducir un enfoque sobre la necesidad de este grupo vulnerable, los obstáculos que enfrenta y los mecanismos necesarios para brindar una solución desde la seguridad social.

En cuanto al último artículo, denominado *Análisis del modelo alemán del seguro de cuidados de largo plazo, viabilidad para el escenario mexicano*, el



Doctorando Fermín Esquivel Díaz elabora un análisis comparativo sobre las condiciones jurídicas y sociales en el contexto alemán, con el fin de reconocer aquellos elementos que pueden utilizarse y aplicarse de forma efectiva en el caso de dependencia funcional en México. Esta comparación funciona como un establecimiento para el reconocimiento de la dependencia funcional como riesgo social, así como marco jurídico, las dificultades que enfrentan los adultos mayores para acceder a servicios básicos y el rol que el estado debe tener.

De igual forma, el presente número cuenta con 4 reseñas de libros abordando temas novedosos y de amplio interés para desarrollar perspectivas académicas. La primera reseña versa sobre el trabajo de María Olaya Martín Rodríguez titulado *Reducciones y limitaciones del tiempo de trabajo*, en el que Aránzazu Roldán Martínez recalca la importancia de analizar los elementos en los que se presenta la tendencia de reducir y limitar el horario de la jornada laboral, los efectos dentro de la productividad, así como el mejoramiento en las condiciones de seguridad, salud y la conciliación entre la vida familiar y laboral. La reseña funciona como una radiografía efectiva para comenzar a abordar los puntos necesarios que serán parte del debate futuro en las nuevas tendencias en materia laboral.

La segunda reseña realizada por Eva María Mas García, sobre el trabajo titulado *La Prevención de Riesgos Laborales a propósito de la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral 2023-2027* dirigido por María Belén Fernández Collados, aborda junto con otros prestigiados y prestigiadas autoras los avances en la prevención de riesgos laborales, así como los aspectos jurídicos relacionados con la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST). Los temas indagados por sus autores son variados y puntuales y versan sobre: la siniestralidad laboral, enfermedades profesionales, convenios con la OIT, los riesgos en el teletrabajo y la inteligencia artificial, etc. La obra marca la pauta para indagar en una estrategia que oriente políticas públicas capaces de generar entornos laborales seguros que beneficien tanto a los trabajadores como al progreso empresarial y social.

La tercera reseña fue realizada por Cristina González Vidales, sobre el trabajo titulado *La protección de la salud de la población penitenciaria en un contexto de disrupción tecnológica, sanitaria y social*, cuya autoría corresponde a Beatriz Agra Viforcós, en el que se aborda el derecho a la protección de la salud de los internos en instituciones penitenciarias en España, poniendo de manifiesto la realidad de los obstáculos para proteger la salud, las enfermedades comunes dentro del ambiente penitenciario, como el VIH, tuberculosis, así como la gestión del Covid-19. La obra se posiciona como un análisis de la atención sanitaria en prisiones, de los aciertos y errores, y las áreas de oportunidad para introducir nuevas tecnologías para su gestión.

Finalmente, la reseña realizada por José Carlos Ros Agüera de la obra *Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación*, dirigida por Djamil Tony Kahale Carrillo, resulta un análisis exhaustivo sobre la entrada en vigor de la Ley 15/2022 del 12 de julio en España, sus efectos e implicaciones dentro la legislación vigente. Se realiza hincapié en los mecanismos para su garantización y promoción, así como la perspectiva del aspecto social y cultural, sus posibles infracciones, sanciones y la creación de una figura de autoridad que lo lleve a cabo. En resumen, el trabajo promete ser una referencia obligatoria para comprender la llamada “Ley de igualdad”, tanto para académicos como para el público en general.

Quiero concluir esta introducción agradeciendo primero a las y los autores de este número por brindar argumentos, perspectivas y plantear objetivos sobre la dependencia funcional y las áreas de oportunidad en las que puede interferir la seguridad social. Volver evidente lo que se ignora. Porque mostrar los fenómenos y situaciones que pueden entenderse y medirse, es el comienzo para mejorarse. Y segundo al gran equipo editorial de la *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, especialmente mi agradecimiento a la Dra. Lavinia Serrani por permitirme la coordinación de este número y redacción de estas breves páginas.

**Gabriela Mendizábal Bermúdez**

Profesora Investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México)

## *Artículos*



# Prestación universal por crianza: un abordaje desde la perspectiva del derecho social familiar

Brenda TUFÍÑO GÓMEZ\*

**RESUMEN:** A través de este artículo se propone establecer las bases para la inclusión de la prestación universal por crianza en el ámbito laboral mexicano, pese a su falta de reconocimiento normativo. Se sostiene que las actividades relacionadas con el cuidado influyen de manera significativa en el desarrollo humano, formando la identidad, valores y habilidades sociales de los niños, niñas y adolescentes. Esto repercute en su bienestar individual y su contribución a la sociedad. Además, se subraya que la prestación por crianza es importante para garantizar que la persona dedicada al cuidado también tenga un medio de supervivencia, ya que su labor es crucial para la transmisión de normas y valores, fomenta la cohesión familiar y proporciona apoyo emocional, siendo aspectos esenciales para el bienestar social. El análisis se centra en el derecho social familiar y su relevancia en el reconocimiento de prestaciones familiares. Se profundiza en la prestación universal por crianza y se concluye destacando su importancia en el contexto social y laboral. Así también se defiende la idea de que el Estado debe ser corresponsable en la promoción y respaldo de esta prestación, así como por el reconocimiento de los cuidados como una responsabilidad laboral fundamental.

**Palabras clave:** Prestaciones sociales familiares, trabajo, familia, género.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Marco conceptual. 2.1. Derecho social familiar. 2.2. Prestaciones sociales familiares y su importancia en el ámbito del derecho social familiar. 2.2.1. Prestación universal por crianza. 2.2.2. Diferencia entre mínimo vital familiar y prestación universal por crianza. 3. Importancia y necesidad de la prestación universal por crianza y e impacto de los cuidados en el desarrollo humano y social. 4. Panorama actual de la prestación universal por crianza. 4.1. Elementos fundamentales para la prestación universal por crianza en México. 5. Corresponsabilidad del Estado y el reconocimiento de los cuidados como responsabilidad laboral. 6. Reflexiones finales. 7. Bibliografía.

---

\* Profesora Investigadora de Tiempo Completo, Asociada C, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México); Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores.



## Universal Childcare Benefit: an Approach from the Perspective of the Family Social Law

---

**ABSTRACT:** This article proposes to establish the foundations for the inclusion of the universal childcare benefit in the Mexican labour context, despite its lack of normative recognition. It is argued that caregiving activities significantly influence human development, shaping the identity, values and social skills of children and adolescents. This impacts their individual well-being and their contribution to society. Furthermore, it is emphasized that childcare benefits are important to ensure that the caregiver also has a means of livelihood, as their work is crucial for the transmission of norms and values, promotes family cohesion and provides emotional support, all essential aspects for social welfare. The analysis focuses on family social law and its relevance in recognizing family benefits. The universal childcare benefit is further explored, concluding by highlighting its importance in the social and labour context. It also defends the idea that the State should be co-responsible for promoting and supporting this benefit, as well as for recognizing caregiving as a fundamental labour responsibility.

*Key Words:* Family social benefits, work, family, gender.

## 1. Introducción

En la actualidad, con los constantes cambios en la organización social, laboral y familiar, el derecho, como conjunto de normas que regulan la conducta externa de las personas, tiende a rezagarse respecto a la evolución que experimenta la sociedad. Esto deja a las personas en una situación de desprotección en diversas áreas de sus vidas. Es por ello por lo que, en colaboración con mi distinguida colega, la Dra. Mendizábal Bermúdez<sup>1</sup>, hemos desarrollado la idea de una nueva rama del estudio del derecho: el derecho social familiar (DSF) con la intención de ampliar la protección de la persona en dos esferas importantes de su vida: la familiar y la laboral, esto a través de las prestaciones sociales familiares (PSF).

En esta búsqueda de una protección más amplia para las personas, especialmente aquellas con responsabilidades familiares, como es el caso de la crianza de los hijos e hijas, en este artículo se busca establecer una relación entre el DSF y las prestaciones sociales, específicamente con la prestación universal por crianza (PUC).

En ese tenor, utilizando la metodología deductiva, este artículo explora la relevancia de las prestaciones sociales en el ámbito familiar y el impacto que estas tienen en el desarrollo personal y social. Para ello, se inicia delimitando el problema, resaltando la necesidad apremiante de abordar este tema en un país como México, en el que aún persiste una marcada disparidad de género en la asignación de responsabilidades de crianza, así como una falta de medidas de apoyo que garanticen la protección adecuada de la familia y, en este caso, de las infancias.

Así también se establece el concepto de DSF, destacando su relevancia en la protección de la célula base de la sociedad: la familia y la garantía de las condiciones adecuadas de vida para las personas que la integran.

En tercer lugar, se analiza la PUC, considerando su importancia y necesidad en el contexto actual, examinando el impacto positivo que esta prestación tiene en el desarrollo de las personas y en la cohesión social.

Posteriormente, se aborda en cuarto lugar el panorama actual de la PUC, incluyendo los elementos fundamentales para su implementación en México.

En quinto lugar, se profundiza en la corresponsabilidad que tiene el Estado en la promoción y garantización de la PUC; reconociendo a la crianza como una responsabilidad social familiar, subrayando la importancia de valorar el trabajo de cuidado y garantizar las condiciones

---

<sup>1</sup> G. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, B. TUFÍÑO GÓMEZ, *Derecho Social Familiar*, Porrúa, 2024, en prensa.

adecuadas para quienes lo desempeñan, como una medida clave para promover la equidad de género y promover el desarrollo social.

Para finalizar, se dedicará un apartado a reflexiones finales que sintetizan los principales hallazgos y plantean posibles líneas de acción para fortalecer la protección de la familia en el marco del derecho social.

En conjunto, con este artículo se busca poner sobre la mesa un tema tan importante enfocado en la protección familiar que se establece tanto en instrumentos jurídicos internacionales como nacionales.

## **2. Marco conceptual**

### **2.1. Derecho social familiar**

Conforme la sociedad evoluciona y surgen nuevas demandas individuales y colectivas, se vuelve cada vez más evidente la necesidad de abordar los problemas jurídicos de manera interdisciplinaria. Ya no es suficiente centrarse en una sola rama del derecho; se hace imperativo que converjan múltiples disciplinas, dando origen a nuevas áreas de estudio legal. Este es el caso del DSF, una disciplina que surge para abordar situaciones concretas que implican aspectos familiares y sociales, reconociendo la complejidad de las relaciones humanas en el marco legal.

La complejidad de estas demandas se va reflejando cada vez más en la intersección de diversas áreas de la vida que abarcan las esferas de lo laboral, personal, familiar y hasta espiritual; que si bien tradicionalmente se han abordado la satisfacción de las necesidades humanas siguiendo la pirámide de Maslow, el tiempo se ha encargado de demostrar que estas necesidades no se presentan de manera lineal, sino que se entrelazan y requieren atención desde múltiples perspectivas.

Es en ese contexto, es en donde toma relevancia hablar del DSF, pues si bien, ya existen áreas del derecho que abordan aspectos sociales y laborales como el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social, la complejidad de las dinámicas familiares y laborales exigen una atención más específica y de carácter integrador. Puesto que la familia, como núcleo fundamental de la sociedad requiere una protección que trascienda las fronteras tradicionales de las ramas legales actualmente reconocidas.

Así pues, el DSF se presenta como respuesta a la obligación de cumplir por parte de los Estados a la normativa internacional y nacional que establece la protección de la familia como un principio fundamental<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 16, Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 4, Constitución Política

Respondiendo además a la necesidad apremiante de proteger y promover el bienestar de las familias en una sociedad en constante cambio ofreciendo un enfoque integrador y holístico de las interacciones entre el derecho, el trabajo, la familia y las responsabilidades de los Estados.

El DSF, por ende, se fundamenta en el reconocimiento de los derechos sociales como derechos fundamentales y en la adaptación de las normativas laborales, de seguridad social y familiares a las realidades sociales cambiantes. A diferencia de otras disciplinas dentro del derecho social, el DSF no surge de un movimiento revolucionario único, sino que se construye a partir de componentes esenciales provenientes de diversas áreas del derecho. En este sentido, se destaca la importancia de analizar su composición, que incluye un conjunto de normas jurídicas, principios y mecanismos de acción destinados a interpretar, sistematizar, armonizar y ampliar los ordenamientos jurídicos relacionados con las PSF.

En tales consideraciones se debe entender al DSF como:

el conjunto de normas jurídicas y principios cuya finalidad es interpretar, sistematizar, armonizar y ampliar los diversos ordenamientos jurídicos que regulan el otorgamiento de las prestaciones y beneficios de carácter laboral, de seguridad social y derecho familiar para las personas trabajadoras, a efecto de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones como miembros de una familia<sup>3</sup>.

Esta conceptualización se sustenta en la intersección entre el derecho laboral, el de seguridad social y el familiar, y representa una evolución hacia una mayor protección integral de las familias en el marco jurídico. Así bien, el DSF se presenta como un campo interdisciplinario en el que convergen aspectos legales, sociales y laborales, ofreciendo un enfoque integral para abordar las complejas dinámicas que caracterizan a las familias modernas, pero sobre todo para proteger de manera individual a los miembros que la integran a través del reconocimiento de PSF que deben encontrarse inmersas en la legislación y en las políticas públicas.

## **2.2. Prestaciones sociales familiares y su importancia en el ámbito del derecho social familiar**

Una vez entendido que el DSF tiene como principal objetivo armonizar los derechos y obligaciones que tiene la persona trabajadora en

---

de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup> G. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, B. TUFÍÑO GÓMEZ, *op. cit.*, p. 9 del mecanografiado.



el ámbito laboral y familiar, es que se establece que una de las vías para alcanzar la protección de esos derechos es a través de las PSF, concibiendo a estas como:

Los beneficios en dinero, en especie u otros de carácter exclusivo y adicional que la ley o el empleador conceden a las personas trabajadoras con cargas familiares, para cubrir los riesgos o las necesidades que sean originados por su actividad laboral para facilitar el cumplimiento sus obligaciones como persona trabajadora dependiente o independiente e integrante de una familia<sup>4</sup>.

Estas prestaciones se caracterizan por su naturaleza protectora y solidaria, dirigidas a garantizar el bienestar y la estabilidad económica de las familias<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva del DSF, las PSF comprenden una variedad de derechos y beneficios que pueden ser concedidos por la normativa laboral o bien a través de los contratos colectivos para apoyar a los trabajadores que tienen responsabilidades familiares. Estos beneficios pueden incluir de manera enunciativa más no limitativa:

- licencias por maternidad;
- licencias por paternidad;
- subsidios por nacimiento de hijos;
- seguro de guardería;
- excedencias parentales;
- permisos para el cuidado de hijos /dependientes de cuidado enfermos;
- licencias de lactancia;
- permisos parentales para la asistencia de eventos relacionados con la crianza, como asistencia a festivales;
- PUC.

Las PSF también pueden formar parte de los sistemas de seguridad social, donde se establecen medidas para hacer frente a situaciones de necesidad creadas por contingencias como enfermedades, accidentes laborales, discapacidad, viudez u orfandad. Estas medidas pueden incluir pensiones, subsidios, servicios médicos, rehabilitación y otros tipos de asistencia económica y social.

Es importante destacar que las PSF se fundamentan en el principio de solidaridad social, donde la sociedad reconoce la importancia de proteger y apoyar a las familias en momentos de vulnerabilidad. Además, estas

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 77 del mecanografiado.

<sup>5</sup> *Idem*.

prestaciones contribuyen al equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares de las personas trabajadoras promoviendo así una mayor conciliación entre la vida laboral y personal.

### 2.2.1. Prestación universal por crianza

En el punto anterior, se enunciaron las prestaciones sociales de carácter familiar, algunas de ellas ya se contemplan dentro del ordenamiento laboral mexicano, tales como la licencia por maternidad de 84 días, el permiso de paternidad de 5 días, el permiso de lactancia hasta por 6 meses o los permisos para el cuidado de los hijos enfermos de cáncer; no obstante aún el camino por recorrer para alcanzar la protección integral de la familia como sujeto de derecho aún es grande, puesto que existen otras prestaciones que o bien están en el tintero como el permiso de cuidados parentales o el aumento del permiso por paternidad; lo cierto es que algunas otras ni siquiera son temas de discusión como es el caso de la PUC.

Lo anterior puede deberse al costo que implica el reconocimiento de PSF o al simple desinterés por valorizar los a la crianza como un verdadero trabajo de carácter laboral para la sociedad. En ese sentido; la PUC es un mecanismo de política social que proporciona un beneficio económico a las familias con hijos e hijas menores o con discapacidad, con el propósito de apoyar financieramente a los padres o cuidadores durante el período de crianza y cuidado de los niños. Este tipo de prestación se caracteriza por su universalidad, ya que está dirigida a todas las familias, independientemente de su situación económica.

De esa manera, la organización no gubernamental internacional Save the Children en conjunto con la UNICEF y la plataforma de infancia España, han publicado el documento *Por una prestación para la crianza* en el cual establecen algunos elementos que pueden ser considerados para que la PUC sea una realidad, entre ellos está que esta puede ser de dos maneras.

La primera se plantea a través de la implementación de un beneficio en especie consistente en una cantidad fija mensual. Esta prestación se estructura en diferentes modalidades:

- a. prestación directa y focalizada: dirigida específicamente a familias cuyos ingresos sean inferiores a un umbral establecido. Este enfoque busca dirigir los recursos hacia los hogares que enfrentan mayores dificultades económicas;
- b. prestación universal, modulada según la renta: orientada a todas las familias con hijos, pero con montos de beneficio que varían en función de los ingresos de los padres. Este modelo busca equilibrar

la distribución de recursos, otorgando un apoyo proporcional al nivel de ingresos de cada familia;

- c. prestaciones universales no moduladas según la renta: diseñadas para beneficiar a todas las familias, independientemente de su nivel de ingresos. Sin embargo, la cuantía de la prestación puede variar según otros factores como el número de hijos, la edad de estos, entre otros aspectos relevantes<sup>6</sup>.

Estas modalidades reflejan diferentes enfoques para abordar las necesidades de crianza en el ámbito fiscal, buscando garantizar un apoyo efectivo a todas las familias, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad económica, y promoviendo así la igualdad de oportunidades y el bienestar infantil.

La segunda, en forma de beneficio fiscal o deducciones que van dirigidas principalmente a las familias cuyos ingresos corresponden a la clase media o alta pero que de igual forma reconocen la importancia de las labores de crianza.

Desde una perspectiva del DSF, la PUC se fundamenta en el reconocimiento de los derechos sociales como derechos fundamentales, donde se reconoce la importancia de proteger y apoyar a las familias en el proceso de crianza y cuidado de sus hijos. Además, esta prestación se alinea con el principio de solidaridad social, donde la sociedad reconoce la responsabilidad compartida en el cuidado y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

### 2.2.2 Diferencia entre mínimo vital familiar y prestación universal por crianza

Es importante señalar que al existir ciertas similitudes entre el mínimo vital familiar (MVF) y la PUC, se pueden presentar confusiones entre uno y otro. Para el caso, se debe entender que, el MVF es conjunto de medidas estatales que permiten respetar la dignidad humana; no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para una existencia libre y digna<sup>7</sup>. En tal consideración, vale la pena explicar las diferencias a través de la siguiente tabla.

---

<sup>6</sup> Cfr. R. IBARRA ROCA, C. DEL MORAL BLASCO, L. MARTÍNEZ MARTÍN, C. JUNQUERA ABAITUA (coords.), *Por una prestación para la crianza. Escenarios para una deducción fiscal reembolsable en España*, Plataforma de Infancia, Save the Children, UNICEF, 2021.

<sup>7</sup> «Derecho al mínimo vital. Su contenido trasciende a todos los ámbitos que prevean medidas estatales que permitan respetar la dignidad humana» (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 2013, libro 1, tomo 1, p. 136).

**Tabla 1** – Diferencias entre MVF y PUC

ASPECTO	MVF	PUC
<b>Elementos del concepto</b>	Nivel mínimo de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de una familia	Beneficio económico para cubrir costos relacionados con el cuidado y crianza de los hijos e hijas
<b>Enfoque</b>	Garantizar un estándar mínimo de vida para todas las familias	Apoyar a las familias en el cuidado y crianza
<b>Objetivo</b>	Asegurar el acceso a un nivel de vida adecuado	Asegurar el acceso a un nivel de vida adecuado de las personas que realizan trabajos de crianza
<b>Personas destinatarias</b>	Familias en situación de vulnerabilidad	Padres, madres o tutores que tengan a su cargo las tareas de crianza

Así pues, mientras que el MVF se centra en garantizar un nivel mínimo de ingresos para cubrir las necesidades básicas de la familia, la PUC está específicamente destinada a apoyar los costos relacionados con el cuidado y la crianza de los niños. Estas dos medidas representan diferentes enfoques en la política social, siendo el primero más orientado a proporcionar un sustento económico generalizado a las familias en situación de vulnerabilidad, mientras que el segundo se enfoca en reconocer y respaldar específicamente las responsabilidades de crianza de los padres y cuidadores. Ambos son importantes instrumentos para promover el bienestar y la igualdad dentro de la sociedad.

### **3. Importancia y necesidad de la prestación universal por crianza e impacto de los cuidados en el desarrollo humano y social**

La PUC es una prestación social familiar sumamente relevante porque protege tanto los derechos de los NNA, a través de garantizar que tanto su padre como su madre puedan quedarse al cuidado de estos por más tiempo. Por otro lado, sirve para garantizar el bienestar de las familias y el desarrollo adecuado de los niños. Proporciona un apoyo económico directo que ayuda a aliviar la carga financiera asociada con los gastos relacionados

con la crianza, como la alimentación, la educación, la salud y el cuidado infantil<sup>8</sup>.

Además, esta prestación juega un papel crucial en la reducción de las disparidades socioeconómicas al proporcionar un apoyo financiero universal a todas las familias con hijos menores, independientemente de su situación económica<sup>9</sup>. Esto contribuye a promover la igualdad de oportunidades y a fomentar la inclusión social al garantizar que todos los niños tengan acceso a recursos similares para su desarrollo y bienestar.

Por otro lado, el reconocimiento y apoyo a los cuidados tienen un impacto significativo en el desarrollo humano y social. Los cuidados adecuados durante la infancia son fundamentales para el desarrollo físico, cognitivo, emocional y social de los NNA<sup>10</sup>. Es decir, la atención temprana, el cuidado proporcionado por la madre, el padre o ambos influyen en la formación de vínculos seguros, habilidades sociales, capacidades cognitivas y emocionales, y en la construcción de una base sólida para el aprendizaje futuro, dando como resultado personas que se integran a la sociedad con bases más seguras.

Por su parte reconocer a la crianza como una responsabilidad social, que debe ser compartida entre los progenitores o cuidadores contribuye sin lugar a duda a promover la igualdad de género en los temas de cuidado. Esto puede conducir a una distribución más equitativa de las responsabilidades de cuidado entre hombres y mujeres, fortaleciendo los lazos familiares y promoviendo relaciones más igualitarias.

#### 4. Panorama actual de la prestación universal por crianza

La protección de las infancias a nivel mundial ha tomado relevancia desde diversas esferas, tanto así que el organismo internacional UNICEF ha creado programas enfocados en acompañar a los cuidadores en las labores de crianza<sup>11</sup>, y asimismo ha llamado a la acción a los gobiernos y empresas para invertir en políticas favorables a la familia, de modo que se

---

<sup>8</sup> Cfr. L. LEBIHAN, C.-O. MAO TAKONGMO, *The Impact of Universal Child Benefits on Family Health and Behaviours*, en [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), 20 julio 2018.

<sup>9</sup> Cfr. UNICEF, *Las prestaciones universales por hijos son fundamentales para reducir la pobreza, según un nuevo informe de UNICEF y el Instituto de Desarrollo de Ultramar*, en [www.unicef.org](http://www.unicef.org), 17 junio 2020.

<sup>10</sup> Cfr. H. KOUAMÉ, *El desarrollo de la primera infancia, la base de una sociedad duradera y próspera*, en [www.humanium.org](http://www.humanium.org), 12 septiembre 2019.

<sup>11</sup> Cfr. UNICEF, *Apoyo a la crianza. Acompañar a cuidadores en la tarea más importante*, en [www.unicef.org](http://www.unicef.org), 17 septiembre 2022.

reestructuren las políticas laborales y con ello se faciliten las labores de cuidado, señalando que estas políticas son un gran estímulo para la productividad y empoderamiento sobre todo de las mujeres, que son quienes mayoritariamente se encargan de estas actividades<sup>12</sup>.

En ese tenor, más allá de las licencias por maternidad o paternidad que se otorgan por el nacimiento de una persona, en algunos países europeos se han tomado medidas importantes que reconocen las labores de crianza que desempeñan las personas en general, adoptando diferentes tipos de medidas que van desde las prestaciones familiares que dependen de los ingresos de los hogares y el número de hijos que se tienen por hogar como es el caso de Francia, Alemania, Italia, Polonia y Portugal hasta aquellas que son de carácter universal en países como Bélgica y Suecia<sup>13</sup>.

Pese lo anterior, a nivel Latinoamérica y muy específicamente hablando de México, las PSF se han quedado desaparejadas con la evolución del funcionamiento de la familia, pues en poco más de cien años en el que se redactó aquél mítico art. 123 constitucional en salvaguarda de los derechos de las personas trabajadoras, los cambios en torno a la protección de la familia han sido mínimos al igual que los suscitados en la Ley Federal del Trabajo: aumento de la mal llamada incapacidad por maternidad, reconocimiento por cinco días de la licencia por paternidad, reconocimiento de las licencias para el cuidado de los hijos enfermos con cáncer, han sido los pequeños pasos que se han dado en el tema.

No obstante, las profundas desigualdades persisten para aquellas personas que se encargan de los trabajos de crianza, que son en su mayoría mujeres y esto es el resultado de la falta del reconocimiento de estas labores. Las personas que ejercen labores de cuidado enfrentan múltiples desafíos al intentar insertarse o mantenerse en el mercado laboral; de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la participación de las mujeres en el mercado laboral disminuye notablemente con el aumento del número de hijos, pasando de 49,6% para aquellas con uno o dos hijos, a solo 22,7% para las que tienen seis o más hijos<sup>14</sup>. Además, la falta de acceso a servicios de guardería y otras prestaciones laborales dificulta aún más su participación económica activa. Según datos del gobierno, ocho de cada diez mujeres ocupadas con al menos un hijo carecen de acceso a servicios de guardería, lo que dificulta su inserción laboral<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. UNICEF, *Reestructurar el lugar de trabajo para adaptarlo a la familia: qué pueden hacer gobiernos y empresas*, en [www.unicef.org](http://www.unicef.org), 18 julio 2019.

<sup>13</sup> R. NARBONA VALIENTE, *Qué países europeos ofrecen ya una prestación universal a las familias con hijos*, en [www.diariodesevilla.es](http://www.diariodesevilla.es), 19 febrero 2024.

<sup>14</sup> Cfr. INEGI (2021), *Censo de Población y Vivienda 2020*, en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 25 enero 2021.

<sup>15</sup> Cfr. GOBIERNO DE MÉXICO, *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para*

La situación es aún más preocupante para las madres autónomas o aquellas que se encuentran en situaciones de separación, divorcio o viudez, cuya participación en el mercado laboral es más alta pero enfrentan condiciones laborales precarias y carecen de acceso a prestaciones básicas como la seguridad social y servicios de salud.

En tales consideraciones se puede señalar que la situación actual mexicana ante la falta de una PUC perpetua los siguientes problemas:

- a. la desigualdad de género en el ámbito laboral se agudiza, ya que las responsabilidades de cuidado recaen principalmente en las mujeres, dificultando con ello que participen o se mantengan en el mercado laboral; reforzando además los roles de género tradicionales que limitan el desarrollo personal y profesional de las mujeres;
- b. la pobreza y la inestabilidad laboral se hacen más pronunciadas, debido a que muchas mujeres se ven obligadas a enfrentar la crianza de sus hijos sin un respaldo económico, social y laboral adecuado. Esto en gran medida, porque los ingresos que perciben provienen de trabajos informales en el mercado laboral mexicano, donde las mujeres tienen una mayor propensión a trabajar en la informalidad, con un 54% en comparación con el 49% de los hombres, y este porcentaje aumenta al 58%<sup>16</sup>. Esto se debe a que las mujeres, al carecer de condiciones laborales compatibles con el cuidado de los hijos, tienden a dedicarse a actividades en este sector;
- c. la falta de políticas que faciliten la conciliación entre la vida familiar y laboral de las personas con responsabilidades familiares afecta negativamente el desarrollo integral de los niños y niñas. Es evidente que, cuando se enfrentan condiciones precarias, resulta aún más difícil satisfacer completamente las necesidades de los niños durante su infancia. En ese sentido es importante señalar que «una buena nutrición y salud, una atención afectuosa constante, estímulos para aprender y crecer en un ambiente de crianza seguro, sensible y receptivo a las necesidades del niño o niña durante los primeros años de vida, contribuyen a que la niñez se desarrolle de manera óptima»<sup>17</sup>. Por lo que, la falta de esta perpetúa que los NNA no alcancen su máximo potencial de desarrollo;
- d. la afectación de la salud mental de las personas trabajadoras con cargas familiares: la falta de políticas públicas y PSF de apoyo a la crianza es un factor que puede aumentar el riesgo de desarrollar

---

*acceder o permanecer en el mercado laboral*, 2012.

<sup>16</sup> Cfr. IMCO, *Las madres en el mercado laboral*, en [imco.org.mx](http://imco.org.mx), 9 mayo 2023.

<sup>17</sup> ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OMS, UNICEF, *Cuidado para el desarrollo infantil. Mejorar el cuidado y la atención de niñas y niños pequeños*, 2019, p. 2.

síntomas de ansiedad y depresión en las personas trabajadoras con responsabilidades familiares, pues la falta de tiempo y recursos para cuidar en general de la familia puede generar sentimientos de culpa, frustración y desesperanza afectando negativamente la salud mental de las personas<sup>18</sup>.

#### 4.1. Elementos fundamentales para la prestación universal por crianza en México

Para que las políticas públicas, programas sociales y en este caso PSF funcionen, se requiere que se aborden aspectos legales y políticos así como las consideraciones económicas y sociales del país. Esto con la intención de que sean prestaciones sociales que sean respetadas tanto por los Estados como por las personas involucradas: sector empleador, sector trabajador. En ese sentido se pueden delimitar estos elementos fundamentales como:

- a. estudio legislativo para la implementación de una nueva normativa que contemple las PSF abarcando una reforma integral en materia laboral, familiar y de seguridad social, en la que fundamentalmente se proteja a la familia. Cuyo objetivo sería garantizar la protección integral de la familia; asegurando el cumplimiento del interés superior de la niñez y garantizando los derechos fundamentales de alimentación, salud, educación y cuidado. Para el caso, esta normativa podría consistir en un Reglamento de Coordinación Federal de Prestaciones Sociales Familiares contenidas en la Ley Federal del Trabajo, Ley del Seguro Social y Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- b. consideraciones económicas y financieras del Estado: Se debe realizar un análisis pertinente para poder garantizar que la PUC sea viable a largo plazo, esto con el objetivo de poder establecer el financiamiento de esta prestación, pues podría adoptarse en las dos vertientes que se establecieron en párrafos anteriores en función del ingreso de cada familia, pudiendo ser a través de la prestación en especie, o en su caso como condonación fiscal.

La implementación de una PUC en México es fundamental para garantizar la protección de la niñez, reducir la pobreza y la desigualdad, apoyar a las familias y promover el desarrollo económico y la igualdad de género en el país.

---

<sup>18</sup> Cfr. J.C. HURTADO-VEGA, *Impacto psicosocial e intervenciones de apoyo para cuidadores informales de personas dependientes en México*, en *Psicología Iberoamericana*, 2021, n. 1.



## 5. Corresponsabilidad del Estado y reconocimiento de los cuidados como responsabilidad laboral

El reconocimiento de los cuidados como responsabilidad laboral es esencial tanto para el Estado como para los empleadores debido a su impacto en el bienestar social y económico de la sociedad en su conjunto. Además, este reconocimiento es fundamental para promover la igualdad de género y mejorar las condiciones laborales en el sector de la crianza.

En primer lugar, los cuidados son una actividad vital para el funcionamiento de la sociedad y la economía. El cuidado de los niños, personas mayores o con discapacidad contribuye al bienestar de las familias y comunidades al garantizar su salud, seguridad y desarrollo integral. Además, permite que los padres y cuidadores participen en el mercado laboral de manera activa y productiva. Este reconocimiento implica valorar y apoyar este trabajo como una contribución significativa al desarrollo social y económico<sup>19</sup>.

Asimismo, el reconocimiento de los cuidados como responsabilidad laboral es crucial para promover la igualdad de género en el ámbito laboral. Históricamente, las responsabilidades de cuidado han recaído de manera desproporcionada en las mujeres, lo que ha contribuido a perpetuar la brecha de género en el empleo y los ingresos. Al reconocer formalmente los cuidados como una responsabilidad laboral, se fomenta la participación equitativa de hombres y mujeres en el mercado laboral, permitiendo que ambos géneros combinen sus responsabilidades laborales con las de cuidado de manera más equitativa<sup>20</sup>.

El reconocimiento de los cuidados como responsabilidad laboral es crucial para avanzar hacia sociedades más justas y equitativas. Esto requiere de un compromiso sostenido por parte del Estado y todas las personas involucradas así como de la colaboración activa de la sociedad en su conjunto para promover un enfoque más equitativo y sostenible hacia el cuidado y la atención de las personas. Si bien es cierto, cada familia es responsable del número de hijos que decide tener, la realidad nos dice que cada vez son más mujeres que renuncian a la maternidad por factores externos como la falta de redes de cuidado, o bien que renuncian a sus trabajos remunerados para poder dedicarse a la crianza<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. H. KOUAMÉ, *op. cit.*

<sup>20</sup> Cfr. ONU MUJERES, [#ContemosLosCuidados: lanzan una campaña para promover una organización social igualitaria del trabajo de cuidado](#), en [lac.unwomen.org](http://lac.unwomen.org), 18 noviembre 2021.

<sup>21</sup> Cfr. YO NO RENUNCIO, [Sin madres no hay futuro. Informe Estudio](#), 2024.

## 6. Reflexiones finales

A manera de reflexiones finales, se señala lo siguiente.

La investigación resalta la importancia de reconocer la PUC como una medida indispensable para garantizar el bienestar familiar en el contexto mexicano. Este reconocimiento es crucial para proteger los derechos de los trabajadores y promover la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y social.

Se concluye que el Estado debe desempeñar un papel activo en la promoción y respaldo de la PUC, reconociendo la crianza como una responsabilidad social fundamental. Esta corresponsabilidad implica la implementación de políticas públicas que garanticen el acceso equitativo a las prestaciones familiares y promuevan la conciliación entre la vida laboral y personal de los trabajadores.

Las PSF tienen un impacto positivo en el desarrollo humano y social, destacando su papel en la reducción de las disparidades socioeconómicas y la promoción del bienestar infantil. Estas prestaciones contribuyen a fortalecer los lazos familiares, promover la igualdad de oportunidades y fomentar la inclusión social en la sociedad mexicana.

Se hace evidente la necesidad de valorar y dignificar el trabajo de cuidado como una contribución significativa al desarrollo social y económico. Esto implica reconocer formalmente los cuidados como una responsabilidad laboral y garantizar condiciones laborales justas y seguras para quienes desempeñan trabajos de cuidado remunerados.

## 7. Bibliografía

- GOBIERNO DE MÉXICO (2012), *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral*
- HURTADO-VEGA J.C. (2021), *Impacto psicosocial e intervenciones de apoyo para cuidadores informales de personas dependientes en México*, en *Psicología Iberoamericana*, n. 1, pp. 1-17
- IBARRA ROCA R., DEL MORAL BLASCO C., MARTÍNEZ MARTÍN L., JUNQUERA ABATUA C. (coords.) (2021), *Por una prestación para la crianza. Escenarios para una deducción fiscal reembolsable en España*, Plataforma de Infancia, Save the Children, UNICEF
- IMCO (2023), *Las madres en el mercado laboral*, en *imco.org.mx*, 9 mayo

- INEGI (2021), *Censo de Población y Vivienda 2020*, en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 25 enero
- KOUAMÉ H. (2019), *El desarrollo de la primera infancia, la base de una sociedad duradera y próspera*, en [www.humanium.org](http://www.humanium.org), 12 septiembre
- LEBIHAN L., MAO TAKONGMO C.-O. (2018), *The Impact of Universal Child Benefits on Family Health and Behaviours*, en [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), 20 julio
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ G., TUFIÑO GÓMEZ B. (2024), *Derecho Social Familiar*, Porrúa, en prensa
- NARBONA VALIENTE R. (2024), *Qué países europeos ofrecen ya una prestación universal a las familias con hijos*, en [www.diariodesevilla.es](http://www.diariodesevilla.es), 19 febrero
- ONU MUJERES (2021), *#ContemosLosCuidados: lanzan una campaña para promover una organización social igualitaria del trabajo de cuidado*, en [lac.unwomen.org](http://lac.unwomen.org), 18 noviembre
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OMS, UNICEF (2019), *Cuidado para el desarrollo infantil. Mejorar el cuidado y la atención de niñas y niños pequeños*
- UNICEF (2022), *Apoyo a la crianza. Acompañar a cuidadores en la tarea más importante*, en [www.unicef.org](http://www.unicef.org), 17 septiembre
- UNICEF (2020), *Las prestaciones universales por hijos son fundamentales para reducir la pobreza, según un nuevo informe de UNICEF y el Instituto de Desarrollo de Ultramar*, en [www.unicef.org](http://www.unicef.org), 17 junio
- UNICEF (2019), *Reestructurar el lugar de trabajo para adaptarlo a la familia: qué pueden hacer gobiernos y empresas*, en [www.unicef.org](http://www.unicef.org), 18 julio
- YO NO RENUNCIO (2024), *Sin madres no hay futuro. Informe Estudio*

# Dependencia funcional de las personas adultas mayores y las posibles alternativas para aminorarla a partir del derecho al cuidado

Verónica Lidia MARTÍNEZ MARTÍNEZ\*

---

**RESUMEN:** Con el apoyo estadístico y el análisis normativo nacional e internacional, el objetivo de este trabajo es analizar el derecho al cuidado de las personas adultas mayores y los derechos prestacionales contributivos y beneficios asistenciales que pueden aminorar sus limitaciones cuando se presenta la dependencia funcional, de cuyo estudio también nos ocupamos, por ser el basamento sobre el que debe edificarse la regulación del deber de cuidado como necesidad, trabajo y derecho humano.

**Palabras clave:** Dependencia funcional, cuidado, adultos mayores, seguridad social, asistencia social.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Dependencia funcional y cuidado. 3. Régimen jurídico del derecho humano al cuidado en los adultos mayores. 4. Cuidados de larga duración y Sistema Nacional de Cuidados. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

---

\* Doctora en Derecho, con mención sobresaliente y *cum laude*, Universidad de Castilla-La Mancha (España); Investigadora Nacional, CONAHCYT (México).



## Functional Dependence of Older Adults and the Possible Alternatives to Reduce It Based on the Right to Care

---

**ABSTRACT:** With the statistical support and national and international regulatory analysis, the objective of this work is to analyse the right to care of older adults and the contributory rights and assistance benefits that can alleviate their limitations when functional dependency occurs, which we also study, as it is the foundation on which the regulation of the duty of care as a need, work and human right must be built.

*Key Words:* Functional dependency, care, older adults, social security, social assistance.

## 1. Introducción

La alimentación, vivienda, servicios médicos, vestido, cuidados y protección integral son las necesidades básicas que constituyen el cimiento sobre el que se erigen los derechos de las personas adultas mayores y que por su naturaleza son proporcionados por la familia con una natural, inequitativa y discriminatoria tendencia a la feminidad, por tener la función social de proveer a sus miembros de lo indispensable para un desarrollo humano pleno e integral.

Las actividades de cuidado, al estar intrínsecamente ligadas con el bienestar, la reproducción, la subsistencia de las sociedades y con la fuerza laboral<sup>1</sup>, contribuyen para apoyar la capacidad de las personas de acuerdo con sus necesidades o para que puedan adquirir o potenciar su autonomía y desarrollo. Por la importancia que tiene el cuidado dentro de la vida de los seres humanos se le ha atribuido el carácter de derecho humano, convirtiendo al aparato gubernamental y, en general, a todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público en sus principales proveedores y garantes a través de la seguridad social, el seguro social, la asistencia social o el sector privado.

Dependiendo de la edad, la salud y la condición de discapacidad, las necesidades de cuidado difieren en tipo e intensidad, pero, en la mayoría de los casos, el deber de cuidado durante la vejez es indefectible porque el individuo es un ser desprotegido, vulnerable y necesitado que requiere del amor, la ayuda, el bienestar y la protección para que pueda sobrevivir y tener una existencia digna.

Bajo este panorama, en este trabajo se analiza el derecho al cuidado de las personas adultas mayores y los derechos prestacionales contributivos y beneficios asistenciales que pueden aminorar las limitaciones cuando se presenta la dependencia funcional que es estudiada en el primer apartado. Acto seguido, en el segundo apartado del trabajo, con base en el método analítico es motivo de estudio el régimen jurídico del derecho humano al cuidado reconocido en favor de las personas adultas mayores.

Mientras que, en el último apartado del trabajo con el apoyo de los métodos analítico y comparado, la normativa expedida para contrarrestar los efectos negativos de la falta de autonomía e independencia, las resoluciones de los organismos internacionales de derechos humanos y del Tribunal del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se analiza tanto el reconocimiento y la regulación de los cuidados de larga duración (CLD)

---

<sup>1</sup> Cfr. OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 2019, p. 6.

como la instauración del Sistema Nacional de Cuidados (SNC) en México como paliativos tendientes a aminorar la dependencia funcional cuando se presenta en el caso de las personas adultas mayores.

## 2. Dependencia funcional y cuidado

Los índices de Barthel o Katz son empleados como escalas de medición para establecer la imposibilidad o dificultad para realizar las actividades básicas de la vida diaria (ABVD), mientras que la escala de Lawton y Brody permite determinar las limitantes o la imposibilidad para realizar las actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD). Las labores de las ABVD están relacionadas con la subsistencia y el cuidado personal<sup>2</sup>, en cambio, las AIVD consisten en la ejecución de las labores domésticas o el cuidado y administración del hogar<sup>3</sup>.

Cuando existe imposibilidad para realizar de manera autónoma las ABVD y las AIVD por un período prolongado de tiempo, la persona es dependiente<sup>4</sup>. La OECD define a la dependencia funcional como la incapacidad de las personas para realizar actividades básicas e instrumentales de la vida diaria de manera permanente<sup>5</sup>. El Comité de Ministros del Consejo de Europa conceptualiza a la dependencia como el «estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria»<sup>6</sup>. Como puede advertirse en la dependencia funcional tiene lugar la convergencia de tres factores: 1) la dificultad para realizar las tareas básicas e instrumentales de la vida diaria; 2) la ayuda de otras personas; 3) que la ayuda se preste de manera permanente y prolongada.

Aunque, la dependencia funcional puede estar presente en cualquier etapa de la vida, los principales factores que la propician son la edad, las

---

<sup>2</sup> Por lo general, las ABVD que se evalúan son el control de esfínteres, alimentación, movilidad, desplazamiento, acostarse, uso del sanitario y vestido.

<sup>3</sup> Normalmente, las AIVD que son evaluadas son la preparación de alimentos, limpiar, lavar, tomar medicamentos, capacidad para hacer compras, toma de medicación y capacidad para manejar dinero y realizar compras.

<sup>4</sup> H.A. BARACALDO CAMPO, A.S. NARANJO GARCÍA, V.A. MEDINA VARGAS, *Nivel de dependencia funcional de personas mayores institucionalizadas en centros de bienestar de Floridablanca (Santander, Colombia)*, en *Gerokomos*, 2019, n. 4, pp. 163-164.

<sup>5</sup> OECD, *Long-term Care for Older People*, 2005, p. 3.

<sup>6</sup> *Recomendación n. (98) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia*, adoptada el 18 de septiembre de 1998 en la 641ª reunión de Delegados de Ministros.

malformaciones congénitas, el padecer enfermedades crónicas incapacitantes y la discapacidad. Los cuidados, como actividades que implican entender y atender a personas que no pueden resolver todas o parte de sus necesidades físicas, emocionales o afectivas<sup>7</sup>, tienen una triple naturaleza: como necesidad, trabajo y derecho humano<sup>8</sup>.

En su vertiente de necesidad, los cuidados están intrínsecamente ligadas con el bienestar, la reproducción y la subsistencia de las sociedades<sup>9</sup> porque contribuyen a apoyar la capacidad de las personas de acuerdo con sus necesidades o con la posibilidad de adquirir o potenciar su autonomía y desarrollo. El nivel de intensidad del cuidado dependerá de la edad, estado de salud y de la dependencia funcional evaluados con base en los grados de limitación y dependencia.

Bajo la segunda vertiente, esto es, los cuidados prestados como trabajo han sido clasificados en la Resolución I adoptada por la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) como remunerados y no remunerados. A diferencia del trabajo de cuidados remunerado que es realizado por una diversidad de personas como, por ejemplo, personal de enfermería, médico, y las personas trabajadoras del cuidado personal bajo un esquema prestacional que hace que el cuidado trascienda al ámbito laboral, existe el trabajo de cuidados no remunerado o informal que es prestado por cuidadoras y cuidadores sin la percepción de una retribución económica. En lo concerniente al cuidado informal se ha introducido y desarrollado el concepto de la economía de cuidado con la finalidad de que puedan tener el reconocimiento y la cobertura de sus derechos laborales y de seguridad social.

El trabajo de cuidados constituye un elemento central para el logro de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La meta 5.4 del ODS 5, referente a reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados, es esencial para erradicar la pobreza e implementar sistemas y medidas apropiadas de protección social para todas las personas (ODS 1), poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (ODS 2), garantizar una vida sana y promover el bienestar (ODS 3), garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad (ODS 4), lograr la igualdad de

---

<sup>7</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Los cuidados y el derecho al cuidado*, en *Ciudad Defensora*, 2023, n. 23, p. 4.

<sup>8</sup> Solicitud de opinión consultiva sobre el contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos, presentada por la República Argentina el 20 de enero de 2023.

<sup>9</sup> OIT, *op. cit.*, p. 6.



género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5), promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8), construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (ODS 9), reducir la desigualdad (ODS 10), adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático (ODS 13), promover sociedades pacíficas e inclusivas (ODS 16), fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17)<sup>10</sup>.

Las personas son remuneradas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay, principalmente, por la atención a niños y adultos en su modalidad de profesores preescolares, cuidadores, directores de servicios o trabajadores domésticos con responsabilidades de cuidado<sup>11</sup>.

En su tercera vertiente, los cuidados deben entenderse como el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado, el cual se garantiza con el conjunto de actividades cotidianas de gestión y sostenibilidad de la vida que se realiza dentro o fuera del hogar y permite el bienestar físico, biológico y emocional<sup>12</sup>. De manera holística, los cuidados deben ser garantizados por el aparato gubernamental por tratarse de derechos subjetivos frente a los poderes públicos, es decir, triunfos frente a la mayoría<sup>13</sup>, cortafuegos<sup>14</sup> o cotos vedados<sup>15</sup>, aunque es posible encontrar a fines del siglo XX y durante el siglo XXI, de acuerdo con el efecto horizontal de los derechos humanos<sup>16</sup>, que los particulares también pueden intervenir en las labores de

---

<sup>10</sup> CEPAL, *Hacia la sociedad del cuidado. Los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible*, 2021, p. 5.

<sup>11</sup> B. FABIANI, *Cuidando a los cuidadores: El panorama de trabajo de cuidados remunerados en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica BID, 2023, n. 2783, p. 19.

<sup>12</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *El derecho al cuidado*, en *Ciudad Defensora*, 2023, n. 23, p. 3.

<sup>13</sup> R. DWORKIN, *Los derechos en serio*, Ariel, 2012, p. 37.

<sup>14</sup> J. HABERMAS, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, 2010, p. 332.

<sup>15</sup> E. GARZÓN VALDÉS, *Representación y democracia*, en E. GARZÓN VALDÉS, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 645.

<sup>16</sup> El efecto horizontal de los derechos humanos se sustenta en la teoría de la eficacia mediata o indirecta (*mittelbare Drittwirkung* o *mittelbare horizontale Wirkung*) y en la teoría de la eficacia inmediata de los derechos fundamentales o directa (*unmittelbare Drittwirkung* o *horizontale Anwendbarkeit*). La teoría de la eficacia mediata establece que el Estado tiene la obligación de no interferir en la esfera jurídica de los particulares y garantizar su efectividad en las relaciones privadas porque los derechos fundamentales son valores objetivos del ordenamiento jurídico. La teoría de la eficacia directa de los derechos fundamentales

cuidado a través de instituciones de asistencia privada, cuidadores formales e informales en donde puede estar presente la remuneración o no, con independencia del cuidado doméstico que se proporciona dentro de las familias en forma de trabajo no remunerado informal y con una tendencia a la feminización. La seguridad social, el seguro social o la asistencia social pueden ser los mecanismos para suministrar cuidados a la población requirente, como se esquematiza en el cuadro 1.

**Cuadro 1** – Fuentes de provisión de cuidados

Estado	Sector privado
Seguridad Social Financiada por el Estado con los impuestos en favor de todos los seres humanos (universalidad) a quienes protege contra cualquier contingencia o infortunio que amenace su existencia (cobertura universal)	Instituciones de asistencia privada u organizaciones de la sociedad civil
Seguro Social Financiada por los derechohabientes, patrón y el Estado con una cobertura definida en su ámbito subjetivo y material	Cuidadores informales o cuidadoras profesionales
Asistencia social Financiada por el Estado con los impuestos en favor de grupos vulnerables	Familiares

En la mayoría de los casos, el cuidado de las personas dependientes se encuentra a cargo de la familia (apoyo informal) como deber impuesto por mandato legislativo, con una natural, discriminatoria e inequitativa tendencia a la feminidad. Aunque las mexicanas han fracturado la división sexual del trabajo al ingresar al mercado laboral, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, las mujeres representan el 40% de la fuerza laboral total y los hombres el 60%<sup>17</sup>, mientras que a través de la *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados* se constató que cerca de tres cuartas partes de las personas que proporcionan cuidado al interior de los hogares son

---

sostiene que los derechos fundamentales son valores y derechos subjetivos exigibles directamente por el individuo que los ostenta frente a sus semejantes, sin que sea necesaria la mediación de un órgano estatal.

<sup>17</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOE<sup>N</sup>)*, 2023, p. 21.

mujeres<sup>18</sup>.

Ante este panorama en que se ha afirmado que feminidad y cuidado «son dos caras de la misma moneda»<sup>19</sup>, la OIT ha determinado lo siguiente:

No pueden realizarse progresos sustantivos en la consecución de la igualdad de género en la fuerza de trabajo si no se afronta en primer lugar la desigualdad en la prestación de cuidados no remunerada a través del reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres<sup>20</sup>.

Aunque no queda lugar a duda que, para avanzar hacia la igualdad de género, es fundamental el involucramiento de los hombres en las labores de cuidado, existen barreras que impiden una mayor participación de los mismos. La división sexual del trabajo, los estereotipos de género, las creencias religiosas, patrones socioculturales dominantes y los convencionalismos sociales son los principales obstáculos que han frenado la intervención de los hombres en las labores de cuidado, porque refuerzan la labor asignada a las mujeres como las responsables de los cuidados familiares en detrimento de su bienestar, calidad de vida y el ejercicio de sus derechos humanos, principalmente, la igualdad, libertad, salud, desarrollo personal, trabajo y el acceso a los sistemas de seguros sociales por tratarse de prestaciones que se conceden en una relación laboral y dentro de los sectores formales.

La feminidad del cuidado ha frenado la participación laboral de las mujeres, su movilidad, continuidad y permanencia en el mercado de trabajo que funciona a espaldas del ámbito de la reproducción social<sup>21</sup>, además de constituir una de las causas que propician la subocupación femenina que asigna a las mujeres un papel secundario en los mercados de trabajo. El 29,7% de las mujeres que cuidan a alguna persona en su hogar trabaja menos de 8 horas diarias, mientras que el 34,9% de las mujeres que no

---

<sup>18</sup> INEGI, *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022. Principales resultados*, 2023, pp. 32-37.

<sup>19</sup> K. BATHYÁNY, *Cuidado infantil y trabajo. ¿Un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, CINTERFOR, 2004, p. 51.

<sup>20</sup> OIT, *op. cit.*, p. XXXV.

<sup>21</sup> K. BATHYÁNY, *op. cit.*, p. 85.

realiza labores de cuidado supera<sup>22</sup> este umbral<sup>23</sup>.

Con la finalidad de lograr que las labores de cuidado sean asumidas por hombres y mujeres en un plano de igualdad, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer insta a modificar los patrones socioculturales que permitan a las mujeres llevar adelante sus proyectos de vida. Asimismo, la Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) reitera la necesidad de modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres<sup>24</sup> e impone a los Estados la obligación de adoptar medidas para alentar el suministro de los servicios sociales necesarios para que los padres y las madres combinen obligaciones familiares con responsabilidades del trabajo y participación en la vida pública<sup>25</sup>.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su calidad de intérprete de la CEDAW, en la Recomendación General n. 27 sugiere medir y hacer la valoración del trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el Producto Nacional Bruto (PNB)<sup>26</sup>, además de prever la cobertura de la ayuda necesaria para las mujeres que se ocupen de padres, madres o parientes ancianos<sup>27</sup>.

Igualmente, dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos, el Convenio OIT n. 156, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, impone a los Estados, la obligación de incluir en los objetivos de su política nacional a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo para que ejerzan su derecho, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> La medición del uso del tiempo es una herramienta que se utiliza para la valorización monetaria y el reconocimiento del trabajo prestado por las mujeres en el ámbito del cuidado. *Vid.* A. GÜEZMES GARCÍA, M.-N. VAEZA (coords.), *Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe. Hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género*, CEPAL, ONU Mujeres, 2023, p. 17.

<sup>23</sup> *Vid.* INEGI, *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022. Principales resultados*, cit.

<sup>24</sup> Art. 5 CEDAW.

<sup>25</sup> Art. 11 CEDAW.

<sup>26</sup> Recomendación General n. 17 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

<sup>27</sup> Recomendación General n. 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

<sup>28</sup> Art. 3, Convenio n. 156 de 1981, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares.

Y, aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General n. 6 también recomienda prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, no desarrollaron una actividad productiva generadora de una pensión de vejez, o que por carecer del derecho a pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo<sup>29</sup>.

Los estados de Latinoamérica y el Caribe han aprobado una serie de acuerdos fundamentales para el diseño y la implementación de políticas de cuidados. En los acuerdos intergubernamentales alcanzados en los Consensos de Santiago, México, Quito, Brasilia y Santo Domingo adoptados en el marco de las Conferencias Regionales de la Mujer, así como el Compromiso de Santiago, la Estrategia de Montevideo y el Compromiso de Buenos Aires para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, se reafirman los principios de universalidad y progresividad para el acceso a servicios de cuidado de calidad, así como la relevancia de promover la sostenibilidad financiera de las políticas públicas de cuidado.

Por supuesto, que adicionalmente a la implementación de los marcos normativos que garanticen el derecho humano al cuidado, es necesario el rompimiento de los estereotipos de género, la transformación de los patrones socioculturales dominantes y la división sexual del trabajo con la conjunta incorporación de prácticas y políticas públicas, derechos prestacionales de seguridad social, beneficios asistenciales y de previsión social que posibiliten de manera real y efectiva que el cuidado sea una tarea compartida entre hombres, mujeres, el Estado, el mercado, las comunidades y la familia.

### **3. Régimen jurídico del derecho humano al cuidado en los adultos mayores**

Las personas con discapacidad, la niñez, los adolescentes y los adultos mayores son los principales requirentes y receptores de los servicios de cuidado, empero, nuestro estudio se concretiza en el derecho humano al cuidado de los adultos mayores como opción para aminorar las limitaciones

---

<sup>29</sup> §§ 20 y 30, Observación General n. 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*.

provocadas por la dependencia funcional cuando se presenta.

El deber de cuidado proporcionado a los adultos mayores, al estar enfocado en la asistencia de sus actividades de la vida diaria, es primordial porque garantiza su existencia, dignidad y calidad de vida. La falta de cuidados conferidos en favor de los adultos mayores pone en peligro su vida como resultado de los estados de debilidad y vulnerabilidad que presentan derivados de diversos factores, entre los que se encuentran, las limitaciones del desgaste normal del organismo por los efectos naturales del envejecimiento<sup>30</sup> y, en algunos casos, la dependencia funcional que hace procedente el suministro de CLD y la demanda de servicios de salud.

De acuerdo con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la persona adulta mayor es aquella de sesenta años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años<sup>31</sup>. En los países que componen la región latinoamericana, dentro de la que se encuentra México<sup>32</sup>, «es persona mayor la que tiene sesenta años o más»<sup>33</sup>.

En 2024, el porcentaje de personas adultas mayores en México se ubica entre el 6% y el 10%, con tasas globales de fecundidad que por oscilar entre el nivel de reemplazo y los 2,5 hijos por mujer<sup>34</sup> provocan que se califique como envejecimiento moderado avanzado. Adicionalmente, como resultado de la reducción de la mortalidad, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de nacimiento, en los siguientes años el número de las personas adultas mayores aumentará, por lo que se prevé que para el 2030 se encuentre en la etapa de envejecimiento avanzado<sup>35</sup> al

---

<sup>30</sup> De acuerdo con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el envejecimiento es proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psico-sociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre el sujeto y su medio.

<sup>31</sup> Art. 2, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

<sup>32</sup> El art. 3, Fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) define a las personas adultas mayores como aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional.

<sup>33</sup> A. DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, *Derechos humanos de las personas mayores*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 17.

<sup>34</sup> S. HUENCHUAN (ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos*, CEPAL, 2018, p. 20.

<sup>35</sup> De acuerdo con la clasificación de la CEPAL, se considera como envejecimiento incipiente cuando el porcentaje de personas mayores sobre el total de la población es menor a 6%, el envejecimiento moderado oscila entre el 6% y el 8%, existirá envejecimiento moderado cuando el porcentaje de personas mayores sea del 8% al 10%.

representar el 17,45% de personas de sesenta años y más que necesitarán de la adecuada y debida atención de las necesidades de los adultos mayores, aunque hasta la fecha sean limitados los recursos que se destinan para la cobertura de sus cuidados.

De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), en 2024 el Gobierno Federal destinó 44.870 millones de pesos distribuidos de la siguiente manera.

**Cuadro 2** – Grupos poblacionales requirentes de cuidados

Población atendida	Partida presupuestal
Primera infancia (0 a antes de 6 años)	49,5%
Niñez (0 hasta 12 años)	31,3%
Adolescencia (0 hasta 17 años)	17,2%
Personas con discapacidad	0,1%
Mujeres e hijos	1,1%
Adultos mayores	0,8%

**Fuente:** CIEP, [Implicaciones del Paquete Económico 2024](#), 2023, p. 57

Los anteriores datos evidencian que las personas con discapacidad y los adultos mayores perciben la menor cantidad de recursos para cuidados que como derecho humano encuentra reconocimiento en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos dentro del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales conocido también como Protocolo de San Salvador, por reconocer el derecho de toda persona a protección especial durante su ancianidad<sup>36</sup>.

Como parte de esa protección, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores reconoce el derecho humano de los adultos mayores a acceder a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en

---

El envejecimiento avanzado se presenta cuando el porcentaje de personas de sesenta años y más, excede del 10% del total de la población. *Vid.* CEPAL, [Población, envejecimiento y desarrollo](#), 2004, p. 5.

<sup>36</sup> Art. 17, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales.

su hogar y mantener su independencia y autonomía.

La ratificación del Protocolo de San Salvador<sup>37</sup> y de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores por parte de México<sup>38</sup>, de acuerdo con el art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), hace procedente su incorporación como parte del sistema jurídico mexicano. Es lo que en palabras de Eduardo Ferrer Mac-Gregor se ha definido como la constitucionalización del derecho internacional, cuya principal consecuencia es la complementariedad de la supremacía constitucional y la primacía del derecho internacional, evitando la competencia, controversia y jerarquía entre el derecho nacional y el derecho internacional<sup>39</sup>.

Conforme a la normativa internacional, la LDPAM impone al Estado mexicano la obligación de garantizar a los adultos mayores las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social<sup>40</sup>. Siendo de acuerdo con la LDPAM, objetivos de la política pública nacional sobre adultos mayores, el fomentar que las instituciones educativas y de seguridad social establezcan las disciplinas para la formación en geriatría y gerontología, con el fin de garantizar la cobertura de los servicios de salud requeridos por la población adulta mayor<sup>41</sup>.

Dentro de los derechos que reconoce el sistema jurídico mexicano en favor de los adultos mayores se encuentran el derecho a la igualdad y no discriminación por razones de edad; el derecho a la vida y a vivir con dignidad en la vejez; el derecho a la independencia y autonomía; el derecho a la participación e integración en la comunidad; el derecho a la seguridad y a una vida libre de violencia; el derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte; el derecho a la seguridad social, los derechos de reunión y asociación, así como los derechos políticos, por mencionar algunos. Además, en México cada una de las entidades federativas ha instaurado un marco normativo que reconoce el derecho humano al cuidado de las personas adultas mayores, como se muestra en el cuadro 3.

---

<sup>37</sup> El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales fue ratificado por México el 17 de noviembre de 1988.

<sup>38</sup> La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores fue ratificada por México el 13 de diciembre de 2022.

<sup>39</sup> E. FERRER MAC-GREGOR, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, en *Estudios Constitucionales*, 2011, n. 2, p. 537.

<sup>40</sup> Art. 6 LDPAM.

<sup>41</sup> Art. 10 LDPAM.



**Cuadro 3** – Marco normativo de protección de las personas adultas mayores en el ámbito estatal

<b>Entidad</b>	<b>Normativa</b>
AGUASCALIENTES	Ley para la Protección Especial de los Adultos Mayores
BAJA CALIFORNIA	Ley de los Derechos, Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores
BAJA CALIFORNIA SUR	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
CAMPECHE	Ley de Protección de Adultos Mayores
CHIAPAS	Ley de Asistencia e Integración de las Personas Adultas Mayores
CHIHUAHUA	Ley de Derechos de las Personas Mayores Ley que establece los requisitos para el funcionamiento de los Centros de Atención Residencial para Personas Mayores
CIUDAD DE MÉXICO	Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su Atención
COAHUILA	Ley de las Personas Adultas Mayores
COLIMA	Ley para la Protección de los Adultos Mayores
DURANGO	Ley de los Derechos de las Personas Adultas
ESTADO DE MÉXICO	Ley del Adulto Mayor
GUANAJUATO	Ley de los derechos de las Personas Adultas Mayores
GUERRERO	Ley n. 375 de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
HIDALGO	Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores
JALISCO	Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor
MICHOACÁN	Ley de Protección Integral a las Personas Adultas Mayores
MORELOS	Ley de Desarrollo, Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores
NAYARIT	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
NUEVO LEÓN	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

	Ley de Instituciones Asistenciales Públicas y Privadas para las Personas Adultas Mayores
OAXACA	Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
PUEBLA	Ley de Protección a las Personas Adultas Mayores
QUERÉTARO	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
QUINTANA ROO	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
SAN LUIS POTOSÍ	Ley de las Personas Adultas Mayores
SINALOA	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
SONORA	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
TABASCO	Ley para la Protección de las Personas Adultas Mayores
TAMAULIPAS	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
TLAXCALA	Ley de Atención a las Personas Adultas Mayores
VERACRUZ	Ley n. 560 de los Derechos de las Personas Mayores
YUCATÁN	Ley para la Protección de los Derechos de los Adultos Mayores
ZACATECAS	Ley de Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Como instrumentos de *soft law*, los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad consignan el derecho al cuidado en favor de los adultos mayores para poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad, así como disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida<sup>42</sup>.

Con un ámbito material más generalizado, la Declaración de San José sobre el Empoderamiento Económico y Político de las Mujeres de las Américas, insta a los Estados miembros al mejoramiento de la cobertura y la calidad de la infraestructura de cuidado para las diferentes poblaciones que demandan cuidados, entre las que se encuentran, niñas y niños, jóvenes, personas adultas mayores y personas con discapacidad, por citar algunos ejemplos, además de promover la protección social para las mujeres que

<sup>42</sup> §§ 10 y 14, Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.

realizan labores de cuidado<sup>43</sup>.

Aunque las personas dependientes o susceptibles de llegar a serlo, cualquiera que sea su edad, raza, convicción filosófica, y la naturaleza, origen y grado de severidad de su estado, tienen derecho al respeto de su dignidad humana y de su autonomía, a que se les informe sobre sus derechos y libertades y a que se les preste la asistencia y ayuda requerida para poder llevar una vida conforme a sus capacidades reales y potenciales, sin que ello implique la inobservancia de los principios de igualdad y no discriminación, las personas adultas mayores LGBTIQ+ (lesbiana, gay, bisexual, trans, travesti, intersexual, queer y otras identidades no incluidas en las anteriores), que dependen de la asistencia de personal de cuidado enfrentan problemáticas para acceder a ella, porque, en la mayoría de los casos, viven solas sin estar en contacto con sus familias biológicas por el rechazo a su orientación sexual o identidad de género<sup>44</sup>.

Incluso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha documentado casos de maltrato y humillaciones conferidos por instituciones geriátricas en detrimento de las de personas trans y de género diverso, quienes temen a exigir el respeto a sus derechos por miedo a la expulsión de su lugar de acogida. Además, el grado de erosión en los vínculos familiares que puede haber generado el rechazo por la identidad de género contribuye que, al llegar a la adultez mayor, la persona no cuente con familiares que puedan o quieran proveerle de cuidado y sostén<sup>45</sup>.

#### 4. Cuidados de larga duración y Sistema Nacional de Cuidados

La Ley del Seguro Social, como prestación para aminorar las limitaciones provocadas por la dependencia funcional, norma la cobertura de la ayuda asistencial conferida en favor de la persona pensionada por invalidez o viudez cuando su estado físico requiera ineludiblemente, que lo asista otra persona de manera permanente o continua. Con base en el dictamen médico que al efecto se formule, la ayuda asistencial consistirá en el aumento hasta del 20% de la pensión de invalidez o viudez conferida<sup>46</sup>.

Por su parte, el pago de las pensiones por cesantía en edad avanzada y

---

<sup>43</sup> §§ 15 y 17, Declaración de San José sobre el Empoderamiento Económico y Político de las Mujeres de las Américas.

<sup>44</sup> C. COFFEY ET AL., *Tiempo para el Cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*, Oxfam Internacional, 2020, p. 47.

<sup>45</sup> CIDH, *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, 2020.

<sup>46</sup> Art. 140, Ley del Seguro Social.

vejez, que se cubren cuando se llenen los requisitos establecidos en las leyes de seguros sociales aplicables, su cobertura tiene como finalidad cubrir la contingencia del retiro laboral mediante el otorgamiento de una pensión, bajo la modalidad de renta vitalicia o retiro programado, que sustituye la percepción del salario como resultado del cese de la actividad laboral, pero sin considerar las cargas y responsabilidades de su cuidado, mientras que la cobertura de los subsidios por CLD está destinada a compensar a su beneficiario por el incremento de las cargas financieras que ocasiona la pérdida de la autonomía y los niveles de dependencia funcional que presenta.

Por la finalidad de los sistemas pensionarios de retiro establecidos en las diversas leyes de seguros sociales y las limitaciones que éstos presentan, entre las que destacan la limitada cobertura, la insuficiencia de las prestaciones contributivas y la falta de sostenibilidad de los esquemas financieros constituyen obstáculos que impiden acceder a los CLD por parte de los adultos mayores que los requieren para subsistir, tener calidad de vida y bienestar.

Los principales gastos que genera la dependencia funcional son los derivados de los cuidados de enfermería o asistencia en el domicilio o en establecimientos especializados públicos, privados o mixtos que brindan servicios de atención por tiempo prolongado a la persona mayor, con dependencia moderada o severa que no pueden recibir cuidados en su domicilio, la compra de equipo de asistencia, el pago o la realización de obras para adaptar la vivienda a sus necesidades para mejorar la salud y las condiciones de vida de las personas dependientes<sup>47</sup>, por citar algunos ejemplos.

De enero de 2021 y marzo de 2023, se otorgaron 58.018 pensiones bajo la Ley del Seguro Social vigente. De las personas que recibieron una pensión, 4.232 fueron de la generación transición que optaron por retirarse bajo las condiciones del régimen de capitalización individual de la Ley del Seguro Social de 1997 y todos ellos tuvieron derecho a una pensión garantizada. En contraparte, de las 53.786 personas aseguradas de la

---

<sup>47</sup> Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, Decisión n. S5 de 2 de octubre de 2009 para la interpretación del concepto de «prestaciones en especie» según se define en el artículo 1, letra v bis), del Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, en caso de enfermedad o maternidad, de acuerdo con el artículo 17, el artículo 19, el artículo 20, el artículo 22, el artículo 24, apartado 1, el artículo 25, el artículo 26, el artículo 27, apartados 1, 3, 4 y 5, el artículo 28, el artículo 34 y el artículo 36, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) n° 883/2004, así como para determinar los importes que se reembolsarán de conformidad con los artículos 62, 63 y 64 del Reglamento (CE) n° 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo.

generación Afore que obtuvieron una pensión, 32 optaron una renta vitalicia y 53.754 obtuvieron una pensión garantizada<sup>48</sup>. Las pensiones garantizadas al oscilar entre \$ 2.622 y \$ 8.241<sup>49</sup>, la mayoría de ellas, por ser inferiores al salario mínimo general vigente son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los adultos mayores al ubicarse el costo a escala de la canasta básica<sup>50</sup> en enero de 2023 en \$ 2.144 en zonas urbanas y \$ 1.644 en las rurales<sup>51</sup>, mientras que el valor de la canasta básica ampliada<sup>52</sup> fue de \$ 4.280 en las zonas urbanas y \$ 3.091 en las zonas rurales<sup>53</sup>.

Por su parte, ubicada en el terreno de la asistencia social que difiere del contenido esencial de la seguridad social y de los seguros sociales, la pensión para el bienestar de las personas adultos consiste en la entrega de un apoyo económico de carácter universal no contributivo, que se otorga a todas las personas adultas mayores de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio en la República Mexicana<sup>54</sup>, que al no tener como finalidad garantizar CLD, además de resultar monetariamente insuficiente para acceder a ellos, el riesgo de la dependencia funcional de las personas adultos mayores carece de regulación y cobertura en el ámbito de los seguros sociales y de su materialización como derecho humano en el terreno no contributivo o asistencialista.

Sin olvidar que el envejecimiento es uno de los motores que propicia el cambio social<sup>55</sup>, la necesidad de los CLD se ha acrecentado, principalmente, como resultado del incremento en la esperanza de vida que propicia la existencia de sociedades más longevas y del surgimiento de nuevas enfermedades. Los datos epidemiológicos junto con los cambios en la vejez demuestran una relación directa entre la disminución de la capacidad funcional y la necesidad de cuidados en personas mayores<sup>56</sup>.

---

<sup>48</sup> Vid. COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, *Informe al Congreso – 1º Trimestre 2023*, 2023, p. 50.

<sup>49</sup> Art. 170, Ley del Seguro Social.

<sup>50</sup> La canasta básica en México se integra por maíz y sus derivados, pan y galletas, carnes, frutas y verduras, jugos y bebidas gaseosas, cereales, leguminosas, lácteos, aceites, alimentos preparados, azúcar y mieles.

<sup>51</sup> Vid. [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx), sección *Medición de la Pobreza*, página *Líneas de Pobreza por Ingresos*.

<sup>52</sup> La canasta básica ampliada se integra con los alimentos de la canasta básica alimentaria y otros productos y servicios no alimentarios como transporte público o privado, productos para la higiene y cuidado personal, vivienda con sus servicios, ropa, calzado, productos y servicios relacionados con la educación, la salud, la cultura y el esparcimiento.

<sup>53</sup> Véase la página web del CONEVAL *Líneas de Pobreza por Ingresos*, cit.

<sup>54</sup> Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, para el ejercicio fiscal 2024.

<sup>55</sup> Afirmación realizada en enero de 2021, por José Augusto García Navarro, Presidente de la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología durante su intervención en el Senado.

<sup>56</sup> C.I. GIRALDO, G.M. FRANCO, *Capacidad funcional y salud: orientaciones para cuidar al adulto*

La cobertura de la dependencia por tratarse de un riesgo que puede poner en peligro su vida y la dignidad humana, puede ser parte integrante del ámbito material de los sistemas de seguros sociales mediante el reconocimiento y la cobertura de CLD. El primer paso para que una prestación se considere como de seguridad social es su expresa mención y enumeración en las leyes de seguros sociales (normativa aplicable), además del establecimiento de sus elementos constitutivos, fines y requisitos para su cobertura.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha determinado que una prestación puede considerarse como de seguridad social en la medida en que, por un lado, se concede a sus beneficiarios, sin ninguna apreciación individual y discrecional de sus necesidades personales, basándose en una situación definida legalmente y, por otro lado, cuando se trate de uno de los riesgos expresamente enumerados en la normatividad aplicable<sup>57</sup>.

La OMS<sup>58</sup> y la OIT<sup>59</sup> conceptualizan a los CLD como el sistema de acciones llevadas a cabo por cuidadores no formales (familia, amigos o vecinos) o profesionales (instituciones de salud, centros de vida asistida y residencias de ancianos), o ambos, para conseguir que los adultos mayores con una capacidad limitada para cuidar de sí mismos debido a afecciones físicas o mentales, incluidas enfermedades crónicas y problemas de salud múltiples tengan una mejor calidad de vida, de acuerdo con sus preferencias individuales, con el mayor grado posible de independencia, autonomía, participación, realización personal y dignidad humana.

El TJUE y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades, por considerar a los CLD como prestaciones por enfermedad<sup>60</sup>, proponen su incorporación dentro del capítulo que norma a

---

*mayor*, en *Avances en Enfermería*, 2008, n. 1, p. 44.

<sup>57</sup> STJUE 16 septiembre 2015, asunto C-433/13, *Comisión Europea c. República Eslovaca*; STJUE 25 julio 2018, asunto C-679/16, *Procedimiento incoado por A*; STJUE 18 diciembre 2019, asunto C-447/18, *UB c. Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava*; STJUE 21 junio 2017, asunto C-449/16, *Kerly Del Rosario Martínez Silva c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) y Comune di Genova*; STJUE 2 abril 2020, asunto C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants*.

<sup>58</sup> OMS, *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*, 2015, p. 142.

<sup>59</sup> X. SCHEIL-ADLUNG, *Long-term care protection for older persons: A review of coverage deficits in 46 countries*, ESS Working Paper, 2015, n. 50, p. 1.

<sup>60</sup> STJUE 5 marzo 1998, asunto C-160/96, *Manfred Molenaar y Barbara Fath-Molenaar c. Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg*; STJUE 8 marzo 2001, asunto C-215/99, *Friedrich Jauch c. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter*; STJUE 8 julio 2004, asuntos acumulados C-502/01 y C-31/02, *Silke Gaumain-Cerri c. Kaufmännische Krankenkasse – Pflegekasse y Maria Barth c. Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz*.

este último tipo de prestaciones, pero con la inclusión de un sistema legal que sea acorde con la naturaleza específica de los CLD y de un listado de los mismos, que permita distinguir a los beneficios en especie de los monetarios, además de especificar si la prestación se proporciona a la persona que necesita atención o a la encargada de proporcionar el cuidado.

A pesar de la relación con el sistema sanitario y de las similitudes que pueden tener los CLD con las prestaciones de enfermedad y la atención de la salud, este tipo de cuidados requieren de regulaciones que respondan a su naturaleza, finalidades, ámbitos personales y de protección. Las prestaciones por enfermedad se instauran en los sistemas de seguridad social para sanar y cambiar el estado de salud a través del tratamiento médico y la rehabilitación que se brinde; mientras que el objetivo de CLD es apoyar la capacidad de las personas, de acuerdo con sus necesidades, para potenciar su autonomía y que, a pesar de sus limitaciones físicas o mentales, vivan con una mayor independencia y de manera digna.

Por lo general, la evaluación de la necesidad de CLD de un ser humano se basa en los grados de limitación y dependencia, pero deben establecerse las normas procedimentales para reconocerlos y evaluarlos, así como el establecimiento de las atribuciones y responsabilidades de las personas encargadas de proporcionar las labores de cuidado con la finalidad de garantizar a sus destinatarios la atención oportuna, adecuada, asequible, integral y de calidad, con niveles de suficiencia en importe y duración, sujetos a la revisión periódica para evaluar que responde a sus necesidades.

El establecimiento de las condiciones de accesibilidad a los CLD debe ser razonable, proporcional y transparente, con la inclusión de los cuidados paliativos<sup>61</sup> y el establecimiento de una amplia gama de servicios que respondan de manera adecuada a la amplia gama de necesidades específicas de cada situación particular<sup>62</sup>. Toda supresión, reducción o suspensión de los CLD debe ser limitada, razonable y estar prevista en la normativa aplicable.

De acuerdo con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, para garantizar a la

---

<sup>61</sup> De acuerdo con el art. 2 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, los cuidados paliativos involucran la atención y cuidado activo, integral e interdisciplinario de pacientes cuya enfermedad no responde a un tratamiento curativo o sufren dolores evitables, a fin de mejorar su calidad de vida hasta el fin de sus días. Implica una atención primordial al control del dolor, de otros síntomas y de los problemas sociales, psicológicos y espirituales de la persona mayor. Abarcan al paciente, su entorno y su familia. Afirman la vida y consideran la muerte como un proceso normal; no la aceleran ni retrasan.

<sup>62</sup> CEPAL, *Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidad o crisis?*, 2009, p. 9.

persona mayor el goce efectivo de sus derechos humanos en los servicios de cuidado a largo plazo, los Estados Parte deberán tener a su cargo el cumplimiento de las obligaciones siguientes<sup>63</sup>:

- establecer mecanismos para asegurar que el inicio y término de servicios de CLD estén sujetos a la manifestación de la voluntad libre y expresa de la persona mayor;
- promover que los servicios de CLD cuenten con personal especializado que pueda ofrecer una atención adecuada e integral y prevenir acciones o prácticas que puedan producir daño o agravar la condición existente;
- establecer un marco regulatorio adecuado para el funcionamiento de los servicios de CLD que permita evaluar y supervisar la situación de la persona mayor, incluyendo la adopción de medidas para: 1) garantizar el acceso de la persona mayor a la información, en particular a sus expedientes personales, ya sean físicos o digitales, y promover el acceso a los distintos medios de comunicación e información, incluidas las redes sociales, así como informar a la persona mayor sobre sus derechos y sobre el marco jurídico y protocolos que rigen los servicios de CLD; 2) prevenir injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar o unidad doméstica, o cualquier otro ámbito en el que se desenvuelvan, así como en su correspondencia o cualquier otro tipo de comunicación; 3) promover la interacción familiar y social de la persona mayor, teniendo en cuenta a todas las familias y sus relaciones afectivas; 4) proteger la seguridad personal, el ejercicio de la libertad, la movilidad, la integridad de la persona mayor y su privacidad e intimidad en las actividades desarrolladas, particularmente en los actos de higiene personal; 5) establecer los mecanismos nacionales, para que los responsables y el personal de servicios de CLD respondan administrativa, civil o penalmente por los actos que practiquen en detrimento de la persona mayor; 6) adoptar medidas adecuadas para que la persona mayor que se encuentre recibiendo servicios de CLD plazo cuente con servicios de cuidados paliativos que abarquen al paciente, su entorno y su familia.

Por supuesto, dos rubros fundamentales para lograr la accesibilidad y cobertura de los CLD es la regulación de su financiamiento y sostenibilidad, así como la regulación de los derechos y obligaciones de los receptores de los CLD y de las personas encargadas de suministrarlos a través de la

---

<sup>63</sup> Art. 12, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.



atención domiciliaria o en las instituciones de cuidado, con el establecimiento de sus atribuciones, responsabilidades, criterios y estándares de alta calidad, además de la fijación de su régimen prestacional laboral.

Adicionalmente, y como resultado de las limitaciones presupuestarias y de su objeto o finalidad de la cobertura de las prestaciones contributivas y no contributivas establecidas en favor de las personas adultas mayores que no pueden canalizarse a cubrir otros aspectos, so pena de configurarse un desvío de los recursos, además del carácter fragmentario y limitada cobertura de la diversidad de sistemas de seguros sociales que imperan en México, resulta conveniente la edificación del Sistema Nacional de Cuidados (SNC), bajo perspectivas de género, interculturalidad e interseccionalidad<sup>64</sup> y territorio, que contribuyan a que las personas adultas mayores que no fueron sujeto de aseguramiento en vida laboral puedan acceder a su derecho al cuidado, a la protección y promoción de la salud, a la cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestido y vivienda, promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía. De acuerdo con el Comité de Ministros del Consejo de Europa, los aspectos que deben incluir las políticas de los sistemas integrales de cuidados para aminorar el riesgo de la dependencia funcional, son los siguientes<sup>65</sup>:

- que se destinen a prevenir o reducir la dependencia, impidiendo su agravamiento y atenuando sus consecuencias;
- que ayuden las personas dependientes a llevar una vida según sus propias necesidades y deseos;
- la instauración de un sistema de protección suplementaria a las personas dependientes, sea por la concesión de una prestación, sea por el acceso a los servicios existentes o la creación de servicios apropiados, como, por ejemplo, ayudas familiares y el acceso a ayudas técnicas apropiadas.

ONU Mujeres considera que para lograr la instauración de un marco legal que garantice el derecho cuidado resulta necesaria la regulación de los servicios y las condiciones laborales de las personas encargadas de las labores de cuidado, así como su formación y capacitación para garantizar un cuidado de calidad y al mismo tiempo ejercer su derecho al autocuidado<sup>66</sup>. Para mejorar las condiciones laborales y atraer a más

---

<sup>64</sup> Compromiso de Santiago establecido entre los gobiernos de la región en la XIV Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe.

<sup>65</sup> [Recomendación n. \(98\) 9](#), cit.

<sup>66</sup> M. FERREYRA (coord.), *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*, ONU Mujeres, 2018, p. 23 ss.

personas (en particular hombres) al sector de los cuidados, la Comisión Europea recomienda promover la negociación colectiva y el diálogo social con miras a mejorar los salarios y las condiciones de trabajo, garantizar los más altos estándares de seguridad y salud ocupacional, diseñar educación y capacitación continua para las personas trabajadoras del cuidado, abordar los estereotipos de género en torno a los cuidados y lanzar campañas de comunicación<sup>67</sup>.

Sin lugar a dudas la profesionalización de las labores de cuidado, la combinación de servicios profesionales de atención a largo plazo (atención domiciliaria, atención comunitaria y atención residencial), la ayuda a las personas cuidadoras y el establecimiento de servicios de respiro con la implementación de la tecnología abonarán en beneficio de la construcción de la sociedad de cuidado y de sus destinatarios.

## 5. Conclusión

Las labores de cuidado son un rubro fundamental dentro de toda sociedad porque contribuyen a garantizar la existencia humana y el bienestar social. La diversidad de factores, derechos prestacionales, fuentes de financiamiento, necesidades y limitaciones que atender, así como la vinculación con otros derechos humanos, entre los que destacan la salud, trabajo, seguridad social e igualdad, hacen del cuidado un tema complejo, como lo demuestra el actual debate que existe en lo referente a la determinación de su contenido esencial y a las obligaciones que los Estados asumen respecto de este derecho humano<sup>68</sup>.

Aunque en México estamos en vías de transitar de un envejecimiento moderado a avanzado, no se ha instaurado un sistema integral de cuidados, como tampoco se ha reglamentado el derecho humano a los CLD que tiendan a aminorar los niveles de dependencia funcional que presenta la sociedad mexicana. Ambas deudas pendientes que ameritarán la revisión, reorganización y replanteamiento del Sistema Nacional de Salud, del asistencialismo y de los seguros sociales deberán normarse a partir del

---

<sup>67</sup> Vid. EUROPEAN COMMISSION, *A European Care Strategy for caregivers and care receivers*, en [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu), 7 septiembre 2022.

<sup>68</sup> Solicitud de opinión consultiva sobre el contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos, presentada por la República Argentina el 20 de enero de 2023. La consulta versa sobre las cuestiones del derecho humano a cuidar, a ser cuidado/a y al autocuidado; la igualdad y no discriminación en materia de cuidados; los cuidados y el derecho a la vida; los cuidados y su vínculo con otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y las obligaciones que tiene el Estado en dicha materia.

reconocimiento del cuidado como necesidad, trabajo y derecho conforme a los estándares establecidos, pero sujetos a los requerimientos de su cobertura, a la actual conformación de las familias mexicanas y a la integración de las mujeres en el ámbito laboral, soslayando injustificadas exigencias que respondieron a estereotipos del pasado que transgreden la dignidad de los seres humanos y nulifican el ejercicio de sus derechos fundamentales en detrimento de las naciones.

## 6. Bibliografía

- BARACALDO CAMPO H.A., NARANJO GARCÍA A.S., MEDINA VARGAS V.A. (2019), *Nivel de dependencia funcional de personas mayores institucionalizadas en centros de bienestar de Floridablanca (Santander, Colombia)*, en *Gerokomos*, n. 4, pp. 163-166
- BATTHYÁNY K. (2004), *Cuidado infantil y trabajo. ¿Un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, CINTERFOR
- CEPAL (2021), *Hacia la sociedad del cuidado. Los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible*
- CEPAL (2009), *Envejecimiento y sistemas de cuidados: ¿oportunidad o crisis?*
- CEPAL (2004), *Población, envejecimiento y desarrollo*
- CIDH (2020), *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*
- CIEP (2023), *Implicaciones del Paquete Económico 2024*
- COFFEY C., ESPINOZA REVOLLO P., HARVEY R., LAWSON M., PARVEZ BUTT A., PIAGET K., SAROSI D., THEKKUDAN J. (2020), *Tiempo para el Cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*, Oxfam Internacional
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2023), *El derecho al cuidado*, en *Ciudad Defensora*, n. 23, p. 3
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2023), *Los cuidados y el derecho al cuidado*, en *Ciudad Defensora*, n. 23, pp. 4-13
- COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (2023), *Informe al Congreso – 1º Trimestre 2023*
- DÍAZ-TENDERO BOLLAIN A. (2019), *Derechos humanos de las personas mayores*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- DWORKIN R. (2012), *Los derechos en serio*, Ariel

- EUROPEAN COMMISSION (2022), *A European Care Strategy for caregivers and care receivers*, en [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu), 7 septiembre
- FABIANI B. (2023), *Cuidando a los cuidadores: El panorama de trabajo de cuidados remunerados en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica BID, n. 2783
- FERRER MAC-GREGOR E. (2011), *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, en *Estudios Constitucionales*, n. 2, pp. 531-622
- FERREYRA M. (coord.) (2018), *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*, ONU Mujeres
- GARZÓN VALDÉS E. (1989), *Representación y democracia*, en E. GARZÓN VALDÉS, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales
- GIRALDO C.I., FRANCO G.M. (2008), *Capacidad funcional y salud: orientaciones para cuidar al adulto mayor*, en *Avances en Enfermería*, n. 1, pp. 43-58
- GÚEZMES GARCÍA A., VAEZA M.-N. (coords.) (2023), *Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe. Hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género*, CEPAL, ONU Mujeres
- HABERMAS J. (2010), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta
- HUENCHUAN S. (ed.) (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos*, CEPAL
- INEGI (2023), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN)*
- INEGI (2023), *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022. Principales resultados*
- OECD (2005), *Long-term Care for Older People*
- OIT (2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*
- OMS (2015), *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*
- SCHEIL-ADLUNG X. (2015), *Long-term care protection for older persons: A review of coverage deficits in 46 countries*, ESS Working Paper, n. 50

### *Páginas web*

- CONEVAL: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>, sección *Medición de la Pobreza*, página *Líneas de Pobreza por Ingresos*

# Dependencia funcional y seguridad social. Una aproximación al estudio de la comunidad indígena zapoteca: el caso de los muxes

Josué Mesraím DÁVILA SOTO\*  
Lizeth Juliana GARCÍA ATRA\*\*

---

**RESUMEN:** La dependencia funcional ha adquirido relevancia en el escenario sociojurídico nacional; el envejecimiento poblacional y enfermedades crónicas como la hipertensión y la diabetes contribuyen a este fenómeno. Proyectando su incremento, se demandan soluciones integrales – en lo particular, desde la seguridad social – considerando el modo en que esta impacta la vida de los adultos mayores. Aunque existen programas de capacitación de cuidadores, la falta de apoyo formal los ha dejado sin reconocimiento, protección o garantías para su vejez. Ahora bien, los muxes se ubican en Juchitán de Zaragoza (Oaxaca), una región zapoteca; en esta locación son reconocidos y aceptados como un tercer género, valorándolos por su contribución a la familia y la comunidad; algunos se auto conciben como mujeres; otros, prefieren roles masculinos. Destacan sus actividades económicas y domésticas; no obstante, se han visto enfrentados a limitaciones en términos laborales, educativos y de discriminación cultural. Afrontan la disyuntiva de permanecer en su comunidad o buscar “aceptación” en nuevos entornos. Estos, al ser sujetos intersexuales, carecen de protección laboral y de seguridad social, pese a que desempeñan un rol importante en los cuidados comunitarios. Se requieren políticas que reconozcan su discriminación y que propongan su vinculación a este sistema.

*Palabras clave:* Dependencia funcional, seguridad social, adultos mayores, cuidadores, muxes.

---

\* Profesor de Derecho en las Tecnologías de la Información y Comunicación y de Gobierno y Gestión Municipal, Escuela de Estudios Superiores de Atlatlahucan, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México); Doctor en Derecho y Globalización y Maestro en Derecho, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México).

\*\* Abogada, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (Colombia); Especialista en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia); Maestra y Doctora en Derecho y Globalización, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México); Docente de la Materia de Interculturalidad en la Maestría en Derecho Social, Universidad Autónoma del Estado de Guerrero (México).



**SUMARIO:** 1. Escenario de la dependencia funcional en México. 1.1. El dependiente desde una aproximación indígena. 1.2. La persona cuidadora desde una aproximación indígena. 2. Seguridad social y dependencia funcional en México. 2.1. Muxes, dependencia funcional y seguridad social. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

## Functional Dependency and Social Security. An Approach to the Study of the Zapotec Indigenous Community: the Case of Muxes

---

**ABSTRACT:** Functional dependency has gained relevance in the national socio-legal scenario; population aging and chronic diseases such as hypertension and diabetes contribute to this phenomenon. Projecting its increase, comprehensive solutions are demanded – particularly, from social security –, considering how it impacts the lives of older adults. Although caregiver training programs exist, the lack of formal support has left them without recognition, protection, or guarantees for their old age. Now, the muxes are located in Juchitán de Zaragoza (Oaxaca), a Zapotec region; in this location, they are recognized and accepted as a third gender, valued for their contribution to the family and community; some conceive of themselves as women; others prefer masculine roles. Their economic and domestic activities stand out; however, they have faced limitations in terms of employment, education, and cultural discrimination. They face the dilemma of staying in their community or seeking “acceptance” in new environments. As intersex individuals, they lack labour protection and social security, despite playing an important role in community care. Policies that recognize their discrimination and propose their integration into this system are needed.

*Key Words:* Functional dependency, social security, older adults, caregivers, muxes.

## 1. Escenario de la dependencia funcional en México

Para poder abordar el tema de la dependencia funcional desde la óptica de las comunidades indígenas – en específico, los *muxes* –, hay que entender que no es un concepto nuevo o disruptivo debido a que aparece en el escenario mundial desde 1998 – más de 25 años – cuando fue señalada por la Recomendación del Consejo de Europa n. 98, empleándose para indicar al estado en que se encuentran las personas cuando sufren la pérdida, menoscabo o falta de alguna cualidad que afecte su autonomía – por cuestiones físicas o mentales –, teniendo que valerse de terceros para poder llevar a cabo actividades rutinarias<sup>1</sup>; no obstante y pese a su antigüedad, este concepto cobra cada vez mayor relevancia derivado de la conjunción de otros factores que se señalarán a continuación.

En primer lugar, las estructuras de las edades poblacionales han mutado en el mundo; en los últimos años hemos pasado de tener una esperanza de vida que oscilaba entre los 34 años (en 1913) a 72 años (en 2022), lo que obliga a prever que este crecimiento continúe de forma exponencial hasta el 2050 y pronostica que el 5% de la población mundial – para esa fecha – tendrá una edad mayor de 80 años, sin contar a todos aquellos que ya sobrepasen los 60 años<sup>2</sup>.

Por su parte en México la última Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE<sup>N</sup>) realizada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) menciona que en el 2022 se estimaba que en nuestro país la población de más de 60 años era de 17.958.707 personas, lo que representa el 14% de los mexicanos<sup>3</sup>, corroborando así la tendencia señalada por el Senado de la República que advierte que la población mexicana se encuentra en un proceso de envejecimiento<sup>4</sup>.

Aunado a lo anterior el envejecimiento poblacional<sup>5</sup>, que es un

---

<sup>1</sup> Cfr. V. BAYARRI CATALÁN, *El reto de la dependencia. Por un sistema integral de atención y promoción de las personas con dependencia*, en *Siglo Cero*, 2004, n. 210, p. 29.

<sup>2</sup> Cfr. D.E. BLOOM, L.M. ZUCKER, *El envejecimiento, la auténtica bomba demográfica*, en [www.imf.org](http://www.imf.org), 1º junio 2023.

<sup>3</sup> Cfr. INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores*, Comunicado de prensa, 2022, n. 568, p. 1.

<sup>4</sup> Cfr. SENADO DE LA REPÚBLICA, *Número de personas adultas mayores en México va en aumento. Señala estudio del IBD*, en [comunicacion-social.senado.gob.mx](http://comunicacion-social.senado.gob.mx), 3 julio 2021.

<sup>5</sup> El envejecimiento demográfico se define como el aumento progresivo de la proporción de las personas de 60 años y más con respecto a la población total, lo que resulta de una progresiva alteración del perfil de la estructura por edades, cuyos rasgos clásicos (una pirámide con base amplia y cúspide angosta) se van desdibujando para darle una fisonomía rectangular y tender, posteriormente, a la inversión de su forma inicial (una cúspide más ancha que su base). Véase [www.cepal.org](http://www.cepal.org), tema *Población y desarrollo*, subtema *Envejecimiento*,



fenómeno multidimensional, vaticina múltiples retos para los sistemas de seguridad social a largo del mundo, debido a que el incremento de la esperanza de vida eleva, de forma simultánea, el número de pensionados como uno de los principales conflictos de financiamiento de México, verbigracia, tan solo en el presente ejercicio – 2024 – fueron destinados «1.99 billones de pesos para pagar *pensiones contributivas y no contributivas*», lo que «representa el 27.3% de los ingresos totales del gobierno, el 22% del gasto neto total y el 5.8% del PIB»<sup>6</sup> del país.

Partiendo de dicho contexto, es menester evocar el trabajo de Oliveira Guerra y Villaverde Gutiérrez, quienes advierten una clara relación entre «la salud de los ancianos, el declive funcional de su capacidad física y la presencia de depresión»<sup>7</sup> lo que los lleva, con mayor frecuencia, a los supuestos de la dependencia funcional, recalcando que esta no es exclusiva de las personas mayores; no obstante, este grupo constituye el mayor número de dependientes.

Bajo esta línea, la investigación de González-González y otros<sup>8</sup> señala los siguientes datos relevantes en cuanto a las causas de la dependencia funcional en el país para las personas mayores de 60 años, a saber:

- hipertensión;
- artritis;
- diabetes;
- embolia cerebral;
- caídas;
- situaciones previas que los ponga en una dependencia funcional leve o severa.

Del mismo modo, dicho estudio estima que en el 2026 «el 18,9% de las personas mayores en México tendrá dependencia leve y el 9,3% dependencia severa»<sup>9</sup>, lo que – sin duda – advierte la necesidad de buscar mecanismos alternos para poder hacer frente a dicha problemática. Debe señalarse que la dependencia funcional posee múltiples aristas; esto crea dos grandes grupos: en primer lugar, aquellos que son dependientes y aquellos que asisten a las personas con algún grado de dependencia por lo que, a

---

quick access [Acerca del envejecimiento](#).

<sup>6</sup> A. MACIAS SÁNCHEZ, [Financiamiento de las pensiones: Escenarios sobre su carga fiscal a 2030](#), en [ciep.mx](#), 20 marzo 2024.

<sup>7</sup> C.I. GIRALDO, G.M. FRANCO, [Capacidad funcional y salud: orientaciones para cuidar al adulto mayor](#), en [Avances en Enfermería, 2008, n. 1](#), p. 46, que mencionan a R. OLIVEIRA GUERRA, C. VILLAVARDE GUTIÉRREZ, [Depresión, salud e incapacidad funcional en la vejez](#), en [Geriatría](#), 2001, n. 5.

<sup>8</sup> C. GONZÁLEZ-GONZÁLEZ ET AL., [Dependencia funcional y apoyo para personas mayores de México, 2001-2026](#), en [Revista Panamericana de Salud Pública](#), 2021, vol. 45.

<sup>9</sup> [Ibidem](#), p. 1, [Resumen](#).

continuación, se analizarán brevemente ambos grupos para tener una amplia pero, a la vez, holística visión del fenómeno.

### 1.1. El dependiente desde una aproximación indígena

Si bien es cierto que el ser “dependiente” implica la incapacidad o el impedimento de desempeñar las actividades que se realizaban de forma rutinaria, lo que representa una transformación o mutación de sus estilos de vida, esto tiende a impactar de diversas formas a los sujetos, desde una óptica negativa – por lo que, en general –, estas nuevas condiciones se ven acompañadas de sentimientos como desesperación y tristeza, debido a que, en especial, las personas adultas mayores tienden a no aceptar esta situación, pretendiendo ser autónomas (como en su juventud). No obstante, la pérdida de facultades físicas les imposibilita dicho cometido<sup>10</sup>.

Sumado a lo anterior, como se señala en los instrumentos empleados por el estudio cualitativo realizado por distintas universidades del país<sup>11</sup>:

La dependencia funcional para el adulto mayor significa sufrimiento propio y familiar, acompañado del temor a lo desconocido; además el deseo del adulto mayor es que su familia no sufra sobrecarga física y emocional. No obstante, el adulto mayor manifiesta consciencia de estar en la última etapa de su vida, donde el envejecimiento y la muerte son sucesos inminentes que el adulto mayor prefiere que pasen antes de que su familia sufra<sup>12</sup>.

Ahora bien, la senectud y la vejez no necesariamente se constituyen como características negativas dado que, como señala Gómez Hernández, la cosmovisión de los pueblos originarios del país se erguía con una estructura gerontocrática – que no es otra cosa que el gobierno de los ancianos – dando un rol de suma importancia a los adultos mayores de las familias quienes no solo servían como guías, sino que también se encargaba de aplicar medidas correctivas y disciplinarias a estos<sup>13</sup>.

Por lo que se tiene una dicotomía entre las dos posturas presentadas

---

<sup>10</sup> Cfr. T. DURAN-BADILLO ET AL., *Dejar de ser o hacer: significado de dependencia funcional para el adulto mayor*, en *Acta Universitaria*, 2018, n. 3.

<sup>11</sup> Unidad Académica Multidisciplinaria Matamoros y Universidad Autónoma de Tamaulipas, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Veracruzana.

<sup>12</sup> T. DURAN-BADILLO ET AL., *op. cit.*, p. 43.

<sup>13</sup> Cfr. L. REYES GÓMEZ, F.R. VÁZQUEZ PALACIOS, *La vejez en poblaciones originarias de México*, en *Alteridades*, 2022, n. 64, p. 101, que mencionan a A. GÓMEZ HERNÁNDEZ, *El ejido: diferenciación y estratificación social*, en *Anuario de Estudios Indígenas*, 2009, n. XIII.

dado que, para una visión contemporánea de la vejez, se entiende a esta – únicamente – como el menoscabo de las facultades físicas y mentales de los sujetos mientras que, a través de los ojos de los pueblos originarios, se comprende esta etapa de la vida como la exacerbación de la experiencia y conocimiento.

Recordando que en México – en el 2015 – se contabilizaban un aproximado de «12 millones 25 mil 947 indígenas de los cuales, la población de 60 años o más representa el 10.4%»<sup>14</sup>, lo que se pone de presente es un escenario sumamente interesante, puesto que algunas culturas indígenas en la actualidad – como aquellas ubicadas en el norte chiapaneco – emplean el término *viejura* que alude a una actitud que asumen los sujetos de edad mayor quienes son conscientes de sí por medio de la experiencia, en contraposición a la vejez, que se considera una etapa pasiva y antesala de la muerte<sup>15</sup>.

Por lo anterior, el estado de dependiente puede variar, entre la visión común e indígena.

## 1.2. La persona cuidadora desde una aproximación indígena

Cuando se habla de personas cuidadoras en México, normalmente se hace alusión a algún miembro de la familia cercano a la persona que requiere algún cuidado. «En 2022, 31.7 millones de personas de 15 años y más brindaron cuidados a integrantes de su hogar o de otros hogares. De esta población, 75.1 % correspondió a mujeres y 24.9 %, a hombres»<sup>16</sup>. Esto evidencia una clara tendencia hacia los roles de género.

Como se refiere en el párrafo anterior, el cuidado de las personas dependientes recae en la familia, de tal suerte que los clasifica en cuidadores formales e informales, dependiendo de la capacitación que estos poseen, puesto que puede ser cualquier individuo que – sin consentimiento de ningún tipo – brinde a su leal saber y entender el apoyo, o bien, sea un técnico o especialista que realiza las siguientes funciones:

- movilización y transferencias;
- higiene personal y vestido;
- alimentación;
- funcionalidad a nivel físico;

---

<sup>14</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Indicadores sobre adultos mayores indígenas de México*, en [www.gob.mx](http://www.gob.mx), 28 agosto 2016.

<sup>15</sup> Cfr. L. REYES GÓMEZ, F.R. VÁZQUEZ PALACIOS, *op. cit.*

<sup>16</sup> INEGI, *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022*, Comunicado de prensa, 2023, n. 578, p. 1.

- inteligencia emocional;
- técnicas para manejo de estrés;
- terapia y estimulación cognitiva;
- atención de emergencias;
- acompañamiento y apoyo emocional;
- técnicas de relajación<sup>17</sup>.

Del mismo modo, debe señalarse que «las mujeres que son cuidadoras principales dedicaron, en promedio, 38.9 horas a la semana a la labor de cuidados. En el caso de los hombres cuidadores principales, el promedio fue de 30.6 horas»<sup>18</sup>. Frente a este escenario es que resulta de sumo interés enfocarnos en el grupo de los muxes.

Previa definición de las características esenciales de los muxes, interesa – a la presente investigación – establecer su ubicación geográfica. Estos se sitúan en el Estado de Oaxaca, al sur de México; el citado espacio político-territorial se compone por ocho regiones dentro de las que se encuentra la del Istmo y, en lo particular, la ciudad de Juchitán de Zaragoza. Se aclara que es esta la región sobre la que se hará énfasis en esta disertación, considerando su concentración tanto de zapotecas como de muxes. Conforme al último censo del INEGI (en el año 2020), la población de la citada región de Juchitán de Zaragoza fue equivalente a 113.570 habitantes (de los cuales 48,1% eran hombres y 51,9%, mujeres)<sup>19</sup>.

Ahora bien, en lo que concierne a la comunidad zapoteca, es oportuno destacar que es un pueblo indígena con carácter milenario; los zapotecas ubicados territorialmente en la región del Istmo son un grupo étnico con amplio reconocimiento local, en lo particular, porque heredaron una de las más significativas culturas prehispánicas a nivel del Estado de Oaxaca. Se trata – en la actualidad – de una población mayormente urbana situada en tres centros, a saber: Matías Romero, Tehuantepec y Juchitán, siendo esta última la más grande en términos de extensión territorial. Se destaca porque el grueso de las personas que allí habitan son indígenas y su lengua es nativa<sup>20</sup>.

Aunado a lo anterior, los zapotecas – como colectivo indígena – reconocen un tercer género que resulta fundamental para la reproducción *etnosimbólica* de estos, de hecho, cuentan con el reconocimiento, aceptación

---

<sup>17</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, *Cuidadores y cuidadoras de personas mayores*, en [www.gob.mx](http://www.gob.mx), 16 enero 2020.

<sup>18</sup> INEGI, *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022*, cit., p. 1.

<sup>19</sup> Cfr. Véase la página web *Juchitán de Zaragoza* de [Data México](http://Data México).

<sup>20</sup> Cfr. A.D. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, I. FERREIRA DE FARIA, *Muxes en la interculturalidad y territorialidad de la comunidad zapoteca en Oaxaca-México*, en *Educación e Contemporaneidade*, 2022, n. 67.

y cariño de sus familias, al punto que se afirma por ellos que «hasta puede ser una bendición que haya uno en la familia, porque es quien se ocupará de muchas cosas, se quedará en casa, cuidando de los padres. Es una sociedad matriarcal»<sup>21</sup>.

Al hacer referencia a este tercer género se alude a los muxes, individuos del género masculino, pero con “preferencias” distintas; son identificados y señalados claramente por parte de los miembros de la comunidad zapoteca a nivel regional; desde el siglo XVI se los caracterizaba con distintas nominaciones considerando sus comportamientos, por lo que es válido afirmar que las prácticas desplegadas por los mismos tienen una trayectoria amplia y extendida en el tiempo dentro de la cultura zapoteca, que los identifica *de vieja data*<sup>22</sup>. En lo particular, en tratándose del Istmo, son vistos como un tercer sexo que cuenta con aceptación social en el colectivo indígena.

Se ha documentado generosamente, en especial, por antropólogos, el rol protagónico que tienen las mujeres en el devenir social, cultural, y económico de este grupo indígena (zapotecos), así como el prestigio social que los caracteriza; la capacidad productiva y económica de las actividades de orden comercial de las que son portadoras favorece su autonomía frente al hombre e impulsa su autovalorización, al punto que es evidente su presencia en el sistema comunitario, situación que se vislumbra, con mayor claridad, en los rituales y las fiestas llevadas a cabo en la región.

De hecho, aquí se ha hecho presente la representatividad autónoma de los muxes frente al hombre en la medida en que atraen (el grueso de las veces) mayordomías, esto es, un colectivo de personas que tienen, a su cargo, la organización de festividades con fines religiosos; además, es obvio el nivel de aceptación del que gozan como autoridad y respecto a los hijos y a la organización del hogar; no obstante, esta no es comparable al *status* de jefe familiar, rol fungido por el hombre.

La sociedad zapoteca no estigmatiza ni margina socialmente al muxe; *contrario sensu*, se advierte una actitud cultural y social de participación y permisión ante las diferencias de género; lo anterior, tomando como referencia la forma en que este devenir sociocultural podría ser “satanizado” en el orden nacional. Los muxes desempeñan funciones de reconocimiento social y prestigio no solo a nivel del núcleo familiar, sino en los ámbitos comunitario y público<sup>23</sup>. No solo son vistos como un tercer género que se institucionalizó, sino como un tercer elemento integrado a la organización

---

<sup>21</sup> M.L. SANTILLÁN, *Los Muxes, el Tercer Género*, en [ciencia.unam.mx](http://ciencia.unam.mx), 4 noviembre 2019.

<sup>22</sup> Cfr. A.D. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, I. FERREIRA DE FARIA, *op. cit.*, p. 290.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 291.

social, al universo étnico cultural que no es tan común en sociedades occidentalizadas.

En estos colectivos los muxes no se consideran como figuras excepcionales, sino que son vistos como una parte normal, natural de la composición genérica social; se les ha dado valor considerando sendos motivos que no solo tienen relación directa con el papel que tienen en términos económicos para la familia, sino con los oficios que despliegan a nivel comunitario y con miras a la reproducción de elementos culturales de tradición<sup>24</sup>.

En tratándose de la construcción de su identidad individual y génesis, se advierten par de diferencias fundadas en la diversidad en términos de pertenencia sociocultural y autopercepción. Se tiene una división inicial: algunos muxes afirman sentirse verdaderamente como mujeres por lo que, diariamente, se visten y maquillan como tal e, incluso, emplean nombres femeninos; otros, contrariamente, se consideran hombres (con preferencia sexoafectiva hacia otro hombre). Sin embargo, dentro de esta polarización existe una brecha de posiciones cruzadas e intermedias que propician y favorecen la mutación de la identidad sexual durante el trasegar de sus vidas. Asimismo, hay algunos muxes que se asumen como hombres y que no se visten ni se sienten mujeres; solamente se caracterizan de este modo para la realización de rituales o fiestas.

Es oportuno referir que hay muxes que cuentan con este reconocimiento por parte de la comunidad y que contrajeron nupcias con mujeres, con las que, además de cohabitar, tienen hijos, pero se encuentran en una relación extramarital reconocida y aceptada con otro individuo masculino. Otro aspecto que interesa resaltar es el de la estratificación social, mismo que resulta coincidente con una separación territorial. Una sección importante de la población de muxes situados en Juchitán se ubica en los barrios periféricos, esto es, al sur de la región; estas locaciones se caracterizan por su marginación y porque en ellas habitan personas de escasos recursos, a saber: pescadores, artesanos, campesinos, asalariados y algunas exceptas familias adineradas que han sido, mayormente asociadas, a la presencia y crecimiento del fenómeno del narcotráfico en el sector<sup>25</sup>.

Los líderes comunitarios zapotecos han aparecido en virtud de la pugna y pretendida defensa de los derechos no solo a la diversidad, sino al acceso a recursos naturales y culturales; esto, en parte, por la creciente defensa de los Derechos Humanos (y los individuales y colectivos) de pueblos y comunidades indígenas gracias a movimientos como el que logró

---

<sup>24</sup> *Iidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 294.

impulsarse – en su momento – por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (en Chiapas) en el año 2004, las reformas legislativas promovidas en materia indígena desde el año 2001, así como los movimientos desplegados por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca durante los años 2006 y 2007.

Descritos estos aspectos, es importante relieves que, como se ha intentado advertir hasta este momento, pese al rol autoritario que puede ejercerse por parte de los hombres (al interior del pueblo zapoteca), es evidente que el núcleo de esta cultura se ha caracterizado – históricamente – porque la unidad familiar está organizada a través de la figura del matriarcado. De una parte, los hombres se han dedicado a actividades que implican el cultivo de la tierra, la casa u otras en las que se precisa contar con fortaleza física; por otro, las mujeres han tenido, a su cargo, la toma de decisiones familiares y económicas. Considérese, además, que la economía de los zapotecos es una de las más importantes de la región y que en esa actividad las mujeres tienen un rol protagónico; la misma está soportada, en mayor medida, por la pesca así como por la fiesta de velas; esta celebración impulsa el flujo de recursos del mercado interno y, de hecho, los muxes tienen la responsabilidad de llevarla a cabo<sup>26</sup>.

De ahí que los muxes cuenten con un reconocimiento importante local y estatalmente, en especial, si se tienen en cuenta que, sin perjuicio de las actividades de las que se habló precedentemente, llevan a cabo funciones familiares que resultan fundamentales para el hogar como limpiar la casa, cocinar y, en lo particular, cuidar a los ancianos y a los niños<sup>27</sup>.

Ahora bien, como se plasmó en líneas anteriores, algunos muxes contraen nupcias con mujeres y se encargan del cuidado familiar; los otros, se vinculan maritalmente con hombres. Sin embargo, ello no obsta para que se auto conciben como homosexuales justamente porque “juegan” distintos roles; aunque algunos prefieren auto referenciarse como mujeres, los otros – simplemente – no quieren contraer matrimonio con hombres bajo la premisa de que, con posterioridad, se verán abocados a realizar actividades del hogar, de manera que ya no serían muxes (desde esa dualidad y pluralidad de roles a la que se hizo alusión), sino que tendrían un rol doméstico convencional<sup>28</sup>.

Aunque en términos de división de trabajo los muxes tienen, a su cargo,

---

<sup>26</sup> Cfr. M.L. SANTILLÁN, *op. cit.*

<sup>27</sup> Cfr. M. MIANO BORRUSO, *Los muxes entre la tradición y la modernidad. Sobre la homosexualidad entre los zapotecos del Istmo de Tehuantepec*, en J. BRACAMONTE ALLAIN (ed.), *De amores y luchas. Diversidad sexual, derechos humanos y ciudadanía*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2001.

<sup>28</sup> Cfr. M.L. SANTILLÁN, *op. cit.*

responsabilidades domésticas como otras mujeres, en lo económico pueden fungir como tejedoras, bordadoras, artesanas (actividades a través de las que se logra la preservación de la cultura), cocineras o maquilladoras, todas estas circunscritas a la feminidad. Asimismo, pese a que al interior del pueblo zapoteca – ubicado en Juchitán de Zaragoza – el género se concibe como no binario, posiblemente los roles de género sí lo sean<sup>29</sup>. Se aclara, no obstante, que no están en la obligación de trabajar en estos campos; de hecho, aunque gran parte de los muxes tienen opciones de emplearse en trabajos tradicionales, otros deciden optar por otras profesiones, es decir, además de desarrollar habilidades artesanales o domésticas, adquieren algunas de orden intelectual o artístico por las que son igualmente reconocidos<sup>30</sup>.

Su valía está determinada por su aporte a la comunidad y por el trabajo, con independencia de los recursos económicos que posean o por su orientación sexual. En todo caso, es importante señalar que se han visto enfrentados a ciertos límites y dificultades en términos de acceso laboral; este fenómeno se debe, en parte, a circunstancias de orden cultural, económico o educativo, de hecho, no se ha logrado completamente su aceptación para el acceso a cargos de representación popular o políticos y, considerando las escasas oportunidades que tienen en términos de trabajo tradicional, se han visto abocados a emplearse en el sector informal. Hay un aspecto adicional que debe considerarse y es que muchas escuelas no permiten que se vistan de mujeres, por lo que se han visto en la obligación de desertar<sup>31</sup>.

En efecto, los muxes que deciden vestirse de mujer se encuentran ante dos escenarios, a saber: permanecer en la comunidad, desplegando o ejerciendo actividades que les sean asignados culturalmente o fungir como líderes comunitarios con miras a la apertura de espacios que optimicen su vida; también pueden desplazarse a otros escenarios o contextos territoriales y creer que en estas nuevas locaciones serán aceptados como «parte de otra identidad sexual»<sup>32</sup>.

Finalmente, se considera que dentro de la cultura Juchiteca se advierten sendos elementos que pueden fortalecer la participación laboral de los muxes, además de fomentar la equidad; lo anterior, por la valía que se le da al aporte comunitario y laboral que no, a lo económico o lo sexual (como se refirió anteriormente); de hecho, una parte importante de los muxes

---

<sup>29</sup> Cfr. YALE UNIVERSITY, [El Muxe – La identidad del tercer género en siglo XXI](https://campuspress.yale.edu), en [campuspress.yale.edu](https://campuspress.yale.edu), 4 mayo 2021.

<sup>30</sup> Cfr. G. PLATA, [Muxes: el tercer sexo de México](https://www.iadb.org), en [www.iadb.org](https://www.iadb.org), 13 mayo 2019.

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> *Idem*.



trabajan con miras a consolidar sus propios negocios: potenciales talleres artesanales o de costura. Considerados estos aspectos respecto a los muxes, interesa la revisión del panorama de la seguridad social y dependencia funcional en México para, posteriormente, verter algunas reflexiones en torno al modo en que estas dos categorías conceptuales se ven concretadas para este nicho poblacional.

## 2. Seguridad social y dependencia funcional en México

Es imperioso entender que los elementos que concurren en la dependencia funcional como el hecho de requerir el apoyo de una tercera persona para realizar actividades en el *día a día*, así como tener los medios para costear la carga económica que puede – o no – estar presente por las afecciones que originaron la reducción de las capacidades de los sujetos, encuadran directamente con los principios de la seguridad social como solidaridad, unidad y el de concordancia con la realidad económica<sup>33</sup>.

En este sentido, debe señalarse que la seguridad social puede ser entendida como la manifestación por medio de instituciones, normas o herramientas, de la voluntad de la sociedad para protegerse y preservarse así misma, por lo que es un derecho sumamente noble<sup>34</sup> que tiende a buscar diversos mecanismos de protección a todos los grupos sociales.

Bajo esta línea, debe recalcar que la seguridad social es un Derecho Humano que, si bien, no posee un reconocimiento constitucional – al encontrarse contenido dentro de las prestaciones derivadas del trabajo en el art. 123 –, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha reconocido como uno de importancia constitucional y de eficacia internacional, por lo que los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad deben estar presentes en cada una de las expresiones de este derecho<sup>35</sup>.

En cuanto a la dependencia funcional, se advierte que, como se señaló en puntos anteriores, en México se reconoce como una labor familiar; no obstante, no se prevé un mecanismo específico de apoyo a las personas cuidadoras salvo programas de capacitación como el llamado *CLIMSS para cuidadores*, esto es, es un curso en línea del Instituto Mexicano del Seguro

<sup>33</sup> Cfr. J.I. CALVO LEÓN, *Principios de la seguridad social*, en *Revista Jurídica de Seguridad Social*, 1998, n. 8, p. 3.

<sup>34</sup> Cfr. G. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, J.M. DÁVILA SOTO, *La justiciabilidad del derecho humano a la seguridad social desde las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el caso México*, en *Estudios Constitucionales*, 2021, n. 1.

<sup>35</sup> Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Social (IMSS) que pretende brindar a las personas cuidadoras las competencias necesarias para brindar actividades de asistencia, cuidado básico y otras que brindan apoyo en el quehacer diario<sup>36</sup>.

Otra de las capacitaciones se denomina “Taller de acompañantes” que sensibiliza a las personas para apoyar a los adultos mayores con algún grado de dependencia funcional<sup>37</sup>; si bien ambos programas son de carácter gratuito y poseen un fin encomiable, lo que en la realidad ocurre es el Estado realiza una transferencia de la responsabilidad de cuidado a un particular y no a instancia de seguridad social.

Lo anterior, evita generar cualquier relación socio-jurídica entre Estado y persona o entre personas, más allá de la filiación que compartían en un origen, por lo que – recordando elementos abordados en puntos anteriores – se habla de que una mujer que técnicamente brinda una jornada de casi 40 horas a la semana, debe cesar o desistir de otras actividades laborales u o de otra índole sin que exista mecanismo alguno que la ampare o reconozca algún merito, por lo que únicamente realiza un trabajo no remunerado, carente de reconocimiento y sin ningún tipo de garantía para su vejez o propia enfermedad, es decir, cuidado por “amor” mientras pierdo mi vida en el proceso, esperando que el ciclo se repita.

Ahora bien, para el caso concreto, si bien la inclusión y el respeto de las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas es un compromiso adquirido desde la creación de el programa *IMSS-Bienestar*, son incipientes los trabajos que existen a este respecto, como se verá.

## 2.1. Muxes, dependencia funcional y seguridad social

Cuando se habla de comunidades indígenas es común encontrar rasgos de interseccionalidad<sup>38</sup>; en cuanto a la vulneración de sus derechos, los muxes, al considerarse como sujetos intersexuales carecen de protección como lo han hecho saber algunos miembros de los colectivos, en lo particular, aquellos que encabezan el proyecto “transformándome” quienes exigen a las autoridades de la región del Istmo realizar políticas públicas tendientes a reconocer la discriminación «en los servicios de salud, en la escuela, la discriminación social, institucional, religiosa y cultural»<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid. [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx), sección *Cuidados*, página *¿Quiénes son las personas cuidadoras?*

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> La interseccionalidad manifiesta un sistema complejo de estructuras y pretende dar cuenta de sus interacciones. Esta perspectiva da a conocer que las desigualdades provienen de una interacción estructural dinámica y diversa, temporal.

<sup>39</sup> R. CHACA, *Comunidad muxe de Oaxaca exige políticas de inclusión en el Día contra Homofobia*.

Sumado a lo anterior, se encuentran las condiciones laborales a las cuales han sido sometidos por lo que la mayoría de los muxes trabajan en la informalidad, lo que significa que no poseen ninguna vinculación con el Seguro Social, siendo algo contradictorio como bien señalan los investigadores Manrique Molina y Huertas Díaz, dado que la figura del muxe juega un importante rol social en cuanto a los cuidados, por lo que proponen vincular la seguridad social a los principios de Yogyakarta. Estos se refieren a la relación entre la seguridad social con la orientación sexual y la identidad de género. En el principio n. 13 se estipula «que todas las personas tienen derecho a la seguridad social y a otras medidas de protección social, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género» de allí que es obligación de los Estados cumplir acciones positivas para efecto de adoptar todas las medidas, «a fin de asegurar el acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género»<sup>40</sup>.

Si bien la seguridad social es un derecho que se construye con base en las condiciones de vulnerabilidad que pueden poseer diversos actores sociales (entendiendo las relaciones asimetrías que surgen entre ellos por diferentes factores, civiles, políticos, culturales, económicos, geográficos y sociales) no puede olvidarse que una de sus principales finalidades es elevar la calidad de vida de todos los miembros de una sociedad. Bajo esta premisa, la perspectiva de género impone a la normativa parámetros que obligan a establecer posturas basadas en roles binarios, de lo que se advierte una problemática poco planteada para este derecho.

¿Qué pasa con las personas muxe que, por condiciones ajenas a su elección, deben de maternar? Considerando el rol social de cuidadoras que se les asigna, es común que familias al momento de migrar – en búsqueda de mejores condiciones, regularmente a Estados Unidos – o al fallecer, dejen a los menores de forma temporal o permanentemente bajo sus cuidados, sin reconocerles derechos y obligaciones filiales – jurídicas –, debido a que son adopciones simbólicas<sup>41</sup>; lo mismo ocurre con su reconocimiento como tutores cuando sus padres se encuentran en una avanzada edad.

Por medio de la beneficencia pública – herramienta de la seguridad social – se han visto auxiliados, en primera instancia, por múltiples

---

*transfobia y bifobia*, en [oaxaca.eluniversal.com.mx](http://oaxaca.eluniversal.com.mx), 17 mayo 2022.

<sup>40</sup> F.E.R. MANRIQUE MOLINA, O. HUERTAS DÍAZ, *La acción afirmativa como vía de garantía para preservar la tradición del tercer género (muxe) en el Istmo de Tehuantepec (México)*, en *Vía Inveniendi et Iudicandi*, 2020, n. 2, p. 27.

<sup>41</sup> Cfr. C. JIMÉNEZ, *Maternidad muxe: en la cultura zapoteca de Oaxaca la crianza de hijos se hace por amor y decisión*, en [oaxaca.eluniversal.com.mx](http://oaxaca.eluniversal.com.mx), 10 mayo 2023.

organizaciones no gubernamentales; además de internacionales, en campañas específicas por enfermedades de transmisión sexual o temas relacionados con la salud, con el paso de los años, han logrado sólidas organizaciones y colectivos autónomos que ayudan en temas como la educación, combate a la discriminación y salud<sup>42</sup>. Así las cosas, se vuelven importantes los actores sociales que fungen como redes de apoyo; no obstante, no se deslindan de los roles sociales impuestos culturalmente como cuidadores.

### 3. Conclusiones

La dependencia funcional en el país – y en el mundo – impone cargas basadas en los roles asignados a cada uno de los géneros; en el caso de los muxes, esto se vuelve aún más notorio, al ser una figura sin una clara delimitación de género, pero sí un marcado rol social de persona cuidadora.

La dependencia funcional es un tema alarmante debido a que las estimaciones mundiales lo ven como una problemática a nivel mundial. En México la obligación de cuidado sigue recayendo en la familia sin que se posea un mecanismo que permita a los cuidadores poseer algún tipo de seguro o garantía para su futuro (el cual es, de hecho, incierto).

Las legislaciones en materia de seguridad social no solo deben de ser deslaboralizadas sino que también deben evolucionar a medida que lo hace la sociedad, desvinculándose de las cargas reconocidas a los géneros.

### 4. Bibliografía

- BAYARRI CATALÁN V. (2004), *El reto de la dependencia. Por un sistema integral de atención y promoción de las personas con dependencia*, en *Siglo Cero*, n. 210, pp. 29-36
- BLOOM D.E., ZUCKER L.M. (2023), *El envejecimiento, la auténtica bomba demográfica*, en [www.imf.org](http://www.imf.org), 1º junio
- CALVO LEÓN J.I. (1998), *Principios de la seguridad social*, en *Revista Jurídica de Seguridad Social*, n. 8, pp. 1-5
- CHACA R. (2022), *Comunidad muxe de Oaxaca exige políticas de inclusión en el Día contra Homofobia, transfobia y bifobia*, en [oaxaca.eluniversal.com.mx](http://oaxaca.eluniversal.com.mx), 17 mayo

---

<sup>42</sup> Cfr. S. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, *Participación política de los muxes: entre el capital social y la vulnerabilidad*, Tesis de Maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2016, pp. 105-122.

- DURAN-BADILLO T., DOMÍNGUEZ-CHÁVEZ C.J., HERNÁNDEZ-CORTÉS P.L., FÉLIX-ALEMÁN A., CRUZ-QUEVEDO J.E., ALONSO-CASTILLO M.M. (2018), *Dejar de ser o hacer: significado de dependencia funcional para el adulto mayor*, en *Acta Universitaria*, n. 3, pp. 40-46
- GIRALDO C.I., FRANCO G.M. (2008), *Capacidad funcional y salud: orientaciones para cuidar al adulto mayor*, en *Avances en Enfermería*, n. 1, pp. 43-58
- GÓMEZ HERNÁNDEZ A. (2009), *El ejido: diferenciación y estratificación social*, en *Anuario de Estudios Indígenas*, n. XIII, pp. 299-328
- GONZÁLEZ-GONZÁLEZ C., CAFAGNA G., HERNÁNDEZ RUIZ M.C., IBARRARÁN P., STAMPINI M. (2021), *Dependencia funcional y apoyo para personas mayores de México, 2001-2026*, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 45, pp. 1-11
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ A.D., FERREIRA DE FARIA I. (2022), *Muxes en la interculturalidad y territorialidad de la comunidad zapoteca en Oaxaca-México*, en *Educação e Contemporaneidade*, n. 67, pp. 288-307
- INEGI (2023), *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022*, Comunicado de prensa, n. 578
- INEGI (2022), *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores*, Comunicado de prensa, n. 568
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES (2020), *Cuidadores y cuidadoras de personas mayores*, en *www.gob.mx*, 16 enero
- INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2016), *Indicadores sobre adultos mayores indígenas de México*, en *www.gob.mx*, 28 agosto
- JIMÉNEZ C. (2023), *Maternidad muxe: en la cultura zapoteca de Oaxaca la crianza de hijos se hace por amor y decisión*, en *oaxaca.eluniversal.com.mx*, 10 mayo
- MACIAS SÁNCHEZ A. (2024), *Financiamiento de las pensiones: Escenarios sobre su carga fiscal a 2030*, en *ciep.mx*, 20 marzo
- MANRIQUE MOLINA F.E.R., HUERTAS DÍAZ O. (2020), *La acción afirmativa como vía de garantía para preservar la tradición del tercer género (muxe') en el Istmo de Tehuantepec (México)*, en *Vía Inveniendi et Indicandi*, n. 2, pp. 13-36
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ S. (2016), *Participación política de los muxes: entre el capital social y la vulnerabilidad*, Tesis de Maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ G., DÁVILA SOTO J.M. (2021), *La justiciabilidad del derecho humano a la seguridad social desde las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el caso México*, en *Estudios Constitucionales*, n. 1, pp. 205-235
- MIANO BORRUSO M. (2001), *Los muxes entre la tradición y la modernidad. Sobre la homosexualidad entre los zapotecos del Istmo de Tehuantepec*, en J. BRACAMONTE

- ALLAÍN (ed.), *De amores y luchas. Diversidad sexual, derechos humanos y ciudadanía*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos
- OLIVEIRA GUERRA R., VILLAVARDE GUTIÉRREZ C. (2001), *Depresión, salud e incapacidad funcional en la vejez*, en *Geriátrika*, n. 5, pp. 47-50
- PLATA G. (2019), *Muxes: el tercer sexo de México*, en [www.iadb.org](http://www.iadb.org), 13 mayo
- REYES GÓMEZ L., VÁZQUEZ PALACIOS F.R. (2022), *La vejez en poblaciones originarias de México*, en *Alteridades*, n. 64, pp. 99-109
- SANTILLÁN M.L. (2019), *Los Muxes. el Tercer Género*, en [ciencia.unam.mx](http://ciencia.unam.mx), 4 noviembre
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2021), *Número de personas adultas mayores en México va en aumento, señala estudio del IBD*, en [comunicacionsocial.senado.gob.mx](http://comunicacionsocial.senado.gob.mx), 3 julio
- YALE UNIVERSITY (2021), *El Muxe – La identidad del tercer género en siglo XXI*, en [campuspress.yale.edu](http://campuspress.yale.edu), 4 mayo

### *Normativa Mexicana*

[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) (última reforma en *DOF*, 22 marzo 2024)

### *Páginas web*

- CEPAL: <https://www.cepal.org/es>, tema *Población y desarrollo*, subtema *Envejecimiento*, quick access *Acerca del envejecimiento*
- Data México: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/>, *Juchitán de Zaragoza*
- IMSS: <http://www.imss.gob.mx/>, sección *Cuidados*, página *¿Quiénes son las personas cuidadoras?*

# Dependencia funcional y personas adultas mayores: una problemática desde la informalidad y las tecnologías en el trabajo en México

Emmanuel LÓPEZ PÉREZ\*

---

**RESUMEN:** Con el transcurso natural del ciclo de vida, las personas experimentan una reducción en sus capacidades y habilidades para desenvolverse y cuidarse por sí mismas en aspectos económicos, sociales, de salud y cuidado. Para abordar estas desventajas, se implementan mecanismos de protección social, ya sea a través de programas sociales o dentro del marco de la seguridad social, con el fin de brindar apoyo a este sector de la población. Sin embargo, en México, la cobertura específica para la dependencia funcional no está garantizada mediante la seguridad social. Además, surgen otras problemáticas que afectan la cobertura de la dependencia funcional a través de la seguridad social, como la informalidad laboral y los nuevos modelos de trabajo generados por el avance tecnológico. Estos desafíos plantean una discusión amplia sobre cómo enfrentar este riesgo social para las personas adultas mayores. Por lo tanto, este trabajo tiene como objetivo desarrollar un análisis sobre la falta de cobertura de prestaciones para la dependencia funcional en personas adultas mayores, explorando su relación y complejidad con respecto a la informalidad laboral y los avances tecnológicos en el ámbito laboral.

*Palabras clave:* Dependencia funcional, personas adultas mayores, tecnología, informalidad.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Personas adultas mayores vs dependencia funcional. 3. Limitaciones de la seguridad social en la dependencia funcional: regulación, informalidad, tecnología. 4. Reflexiones finales. 5. Bibliografía.

---

\* Profesor Investigador de Tiempo Completo, Escuela de Estudios Superiores de Yauatepec, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México); Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONAHCYT (México).



## Functional Dependency and Older Adults: a Problem from Informality and Technologies at Work in Mexico

---

**ABSTRACT:** With the natural course of the life cycle, people experience a reduction in their capacities and abilities to function and take care of themselves in economic, social, health and care aspects. To address these disadvantages, social protection mechanisms are implemented, either through social programs or within the framework of social security, in order to provide support to this sector of the population. However, in Mexico, specific coverage for functional dependency is not guaranteed through social security. In addition, other problems arise that affect the coverage of functional dependency through social security, such as labour informality and new work models generated by technological advances. These challenges raise a broad discussion about how to confront this social risk for older adults. Therefore, this work aims to develop an analysis of the lack of coverage of benefits for functional dependency in older adults, exploring its relationship and complexity with respect to labour informality and technological advances in the workplace.

*Key Words:* Functional dependency, older adults, technology, informality.



## 1. Introducción

Con el transcurso natural del ciclo de vida, las personas experimentan una reducción en sus capacidades y habilidades para desenvolverse y cuidarse por sí mismas en múltiples aspectos como el económico, social, de salud y de cuidados. Para abordar estas desventajas, se tienden a implementar mecanismos de protección social, ya sea a través de programas sociales o dentro del marco de la seguridad social por medio de los seguros sociales establecidos en el país, esto con la finalidad de generar condiciones aceptables de vida para las personas.

Sin embargo, en México, la cobertura específica para la dependencia funcional no está garantizada mediante la seguridad social, es decir, dentro de las ramas de los seguros sociales<sup>1</sup> del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ni del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se contemplan prestaciones enfocados a proteger la contingencia que se presente por una dependencia funcional.

Desde un aspecto general y desde una visión de un riesgo social, la dependencia funcional emerge cuando un individuo o colectivo se vuelve esencialmente dependiente de terceros para cubrir sus necesidades fundamentales o alcanzar metas específicas que por diversas circunstancias ellos mismos no las pueden satisfacer. Estos aspectos pueden generar asimetrías en las relaciones que puedan existir entre las mismas personas (como núcleo de una sociedad), así como frente al propio estado, dejando a las personas en su forma individual o colectiva en una situación de vulnerabilidad impidiendo el desarrollo pleno de sus actividades diarias y por consiguiente, generar condiciones de precarización de vida. En ese contexto, cualquier persona o colectivo puede presentar un riesgo social que le impida valerse por sí mismo, requiriendo la ayuda de terceras personas para afrontar las desventajas que tiene por la contingencia que hayan presentado.

Por lo anterior, las personas adultas mayores resultan ser uno de los grupos en situación de vulnerabilidad predilectos para requerir prestaciones que deriven de la dependencia funcional máxime en un México que se encuentra en un envejecimiento poblacional constante y que la falta o limitante de regulación y otorgamiento de prestaciones de esa naturaleza por lo seguros sociales pone en discusión y realce esta problemática. Además, informalidad laboral y los nuevos modelos de trabajo generados por el avance tecnológico se acumulan para resaltar la problemática en el

---

<sup>1</sup> Se mencionan esos seguros sociales derivado a que son los seguros que tienen mayor cobertura de población derechohabiente en el país.

otorgamiento de prestaciones que pudieran devenir de la dependencia funcional esto en razón a que en un primer punto, la informalidad laboral, que tiende a abarcar una gran parte de la población económicamente activa en diversos países, complica la captación de recursos financieros necesarios para sostener el sistema seguridad social, en específico, la creación de una nueva rama enfocada a la dependencia funcional.

Por otro lado, las nuevas formas de trabajar impulsadas por la tecnología, como el trabajo independiente y la *gig economy*, desafían los modelos convencionales de seguridad social al crear relaciones laborales más flexibles y fluidas. Esto puede dificultar la identificación de quienes son elegibles para recibir prestaciones y la evaluación de sus necesidades de dependencia funcional en un entorno laboral caracterizado por la movilidad y la variabilidad en los ingresos.

Por lo anterior, este trabajo tiene como objetivo desarrollar un análisis sobre la falta de cobertura de prestaciones para la dependencia funcional en personas adultas mayores, explorando su relación y complejidad con respecto a la informalidad y los avances tecnológicos en el ámbito laboral abordando la relación que existe entre las personas adultas mayores y la dependencia funcional; se establecen las limitaciones que tiene el sistema de seguridad social en México frente a la dependencia funcional, así como el impacto de la informalidad y tecnología en el trabajo en las personas adultas mayores con relación al riesgo social en cuestión, terminado con algunas reflexiones finales y fuentes consultadas.

## 2. Personas adultas mayores vs dependencia funcional

La realidad social contemporánea, contempla una amplia gama de factores que pueden predisponer a las personas en contextos que generen situaciones de vulnerabilidad, menoscabando su capacidad de autonomía para velarse por sí mismo. Estos factores, de naturaleza multifacética, abarcan desde condiciones de salud precarias, discapacidades físicas o mentales, hasta desafíos laborales como la pérdida de empleo o la precariedad laboral, así como barreras socioeconómicas y de discriminación. Los múltiples aspectos de estos riesgos sociales sugieren que cualquier individuo, sin distinción de edad, género, nivel socioeconómico o estatus social, puede encontrarse en una situación de vulnerabilidad que comprometa su autonomía y bienestar.

Sin embargo, existen grupos sociales que por sus condiciones se encuentran en con una probabilidad alta de poder sufrir un riesgo social más latente. En este caso, nos referimos a las personas adultas mayores

entendiendo a estas como «aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad»<sup>2</sup>. Las personas adultas mayores, como resultado del proceso fisiológico de envejecimiento, están intrínsecamente expuestas a una serie de cambios biopsicosociales que pueden incidir en su capacidad funcional que tenga un impacto en su autonomía, resaltando que la vulnerabilidad social entre las personas adultas mayores tiende a relacionarse «con la pobreza, con la fragilidad o con el aislamiento y la carencia de apoyo y soporte social así como con la dependencia laboral o el deterioro de la capacidad funcional, entre otros factores»<sup>3</sup>. Este proceso gradual fisiológico puede manifestarse en limitaciones físicas, cognitivas y emocionales que afectan su habilidad para desenvolverse de manera independiente en las actividades de la vida diaria.

En ese sentido, es común que las personas adultas mayores se enfrenten a condiciones crónicas de salud, deterioro cognitivo asociado a la edad y cambios en su entorno socioeconómico que contribuyen a su vulnerabilidad. Estas circunstancias, elevan la probabilidad de que requieran asistencia y apoyo externo para la realización de tareas básicas, tales como su autocuidado, movilidad aplicación de medicamentos por mencionar algunos.

Sumado a lo anterior, el ingreso económico funge como un factor clave en esta etapa de la vida de las personas adultas mayores pues adquiere una importancia indiscutible, derivado a que incide de manera significativa en su bienestar y calidad de vida. Este aspecto se torna crucial debido a que, en numerosas ocasiones, las personas adultas mayores en edad avanzada experimentan una reducción en sus ingresos como consecuencia de la de la terminación su actividad laboral remunerada o en el mejor de los casos el otorgamiento de una pensión que no resulta equiparable al ingreso percibido en su etapa activa.

El ingreso económico permite cubrir sus necesidades básicas que giran en torno a la alimentación, vivienda, cuidado de la salud y medicamentos que en esta etapa de la vida resultan ser más onerosos. Es importante señalar que la falta de un ingreso suficiente expone a las personas adultas mayores a condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, obstaculizando su acceso servicios esenciales para una vida digna y satisfactoria.

En ese mismo sentido, se resalta que dentro de los aspectos que se viven en la actualidad es el aumento del envejecimiento poblacional que constituye un fenómeno demográfico de gran relevancia, caracterizado por

---

<sup>2</sup> Art. 3, Fracción I, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

<sup>3</sup> D. LOZANO KEYMOLEN, B.J. MONTROYA ARCE, S.C. GAXIOLA ROBLES LINARES, *Dependencia funcional y vulnerabilidad social en adultos mayores mexicanos, 2012*, en *Revista Latinoamericana de Población*, 2017, n. 21, p. 49.

un aumento progresivo en el número de personas adultas mayores dentro del sector demográfico de una sociedad. Este fenómeno se atribuye principalmente al incremento en la esperanza de vida y a la disminución de las tasas de natalidad. Ejemplo de ello es México, donde la esperanza de vida al 2024 es de 75,5 años generalizado y por sexo, para hombres es de 72,4 años y mujeres de 78,9 años, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>4</sup>.

De lo anterior, se observa un incremento significativo en la cantidad de personas adultas mayores en todo el mundo donde México no resulta ser la excepción. En México, al último cuatrimestre de 2023, y con base en datos del INEGI en la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* había 129,6 millones de mexicanos de los cuales 19,6 millones son personas adultas mayores, siendo más mujeres (10,8 millones) que hombres (8,7 millones) en este sector de la población<sup>5</sup>. Este cambio demográfico trae consigo una serie de implicaciones tanto a nivel social como de salud pública, siendo una de las más destacadas la creciente incidencia de la dependencia funcional en la población adulta mayor. Esta situación plantea importantes desafíos para los sistemas de salud y por su puesto de la seguridad social ya que se requieren mayores recursos para satisfacer las necesidades de una población envejecida y se complica derivado a que dentro del sistema de seguridad social mexicano se carecen de prestaciones enfocadas a satisfacer los riesgos sociales que devienen por la dependencia funcional.

Es importante resaltar que el aspecto de dependencia funcional no se encuentra muy concientizado dentro de algunos países, en específico, en México y países de Latinoamérica esto en gran medida por cuestiones culturales donde por regla general el cuidado de las personas adultas mayores reca en el seno familiar, como lo refieren Duran-Badillo y otros:

Es común que los adultos mayores vivan con familiares cercanos como hijos, nueros o yernos y nietos, donde la relación psicoafectiva y la ayuda que reciben de su familia pueden ser algunos de los factores involucrados en el significado de ser dependiente<sup>6</sup>.

En ese mismo sentido, se establece también lo que refieren los autores antes mencionados:

---

<sup>4</sup> Cfr. INEGI, *Esperanza de vida al nacimiento por entidad federativa según sexo, serie anual de 2010 a 2024*, en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 3 enero 2024.

<sup>5</sup> Cfr. INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Conjunto de datos: Población total*, en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 4 octubre 2023.

<sup>6</sup> T. DURAN-BADILLO ET AL., *Dejar de ser o hacer: significado de dependencia funcional para el adulto mayor*, en *Acta Universitaria*, 2018, n. 3, p. 41.

en la búsqueda de la comprensión del significado de dependencia funcional para los adultos mayores, se identificó que para los participantes el significado parte de la necesidad de recibir ayuda de su familia, de la sociedad y de instituciones gubernamentales para cubrir adecuadamente sus necesidades o actividades de la vida diaria<sup>7</sup>.

De lo anterior, podemos resaltar que esto no significa que por el simple hecho de que la personas adultas mayores sean cuidadas por el núcleo familiar requiera prestaciones que devienen de la dependencia funcional, que tiende a verse reflejadas en monetario pues las personas que están al cargo de su cuidado también deben de desarrollar sus actividades laborales para satisfacer sus necesidades individuales y colectivas o peor aún, que pasa con aquellas personas adultas mayores que no cuentan con una red de apoyo en esta etapa de la vida tan significativa y delicada. Es por ello por lo que, las prestaciones de dependencia funcional representan un componente esencial dentro de los sistemas de protección social máxime dentro de los mecanismos de seguridad social que se encuentren destinados a atender las necesidades específicas de las personas que experimentan limitaciones en su autonomía y capacidad funcional, ya sea debido a la edad avanzada, enfermedades crónicas o discapacidades. Esta situación se expondrá en el siguiente punto del presente trabajo.

### **3. Limitaciones de la seguridad social en la dependencia funcional: regulación, informalidad, tecnología**

La implementación de prestaciones dirigidas a la dependencia funcional a través de los seguros sociales tendría que ocupar un lugar central en la agenda política y social contemporánea, especialmente en vista del envejecimiento demográfico y los cambios en la estructura familiar y laboral. Estas acciones representan una pieza fundamental en la estrategia de protección social a través de la seguridad social ofreciendo un soporte esencial para las personas adultas mayores que enfrentan limitaciones en su cuidado de sí mismo. Además de constituir un pilar de bienestar para este grupo poblacional, estas prestaciones tienen un principio de solidaridad intergeneracional y un compromiso estatal en búsqueda de generar condiciones de vida digna en esta etapa tan delicada de las personas.

Desafortunadamente en México, ninguno de los seguros sociales contempla dentro de sus ramas prestaciones que se encuentren

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 44.

encaminadas a la dependencia funcional, las cuales pudieran radicar en los servicios de atención domiciliaria, que comprenden la asistencia personal en actividades diarias como el aseo, la movilidad, la alimentación y la administración de medicamentos. Asimismo, los programas de rehabilitación física y terapia ocupacional, dirigidos a mejorar la funcionalidad y calidad de vida de los beneficiarios de esta rama de aseguramiento. Por su parte, se pudieran otorgar ayudas técnicas y adaptaciones en el hogar para facilitar la vida cotidiana de las personas con dependencia funcional, como sillas de ruedas, andadores y dispositivos de asistencia tecnológica.

Sumado a lo anterior, se pueden cubrir los gastos relacionados con la atención en centros de día o residencias especializadas, proporcionando un entorno adecuado y seguro para aquellos que requieren cuidados más intensivos.

Con independencia a lo anterior, resulta traer a colación lo que establecen López Ortega y Jiménez Bolón, al mencionar lo siguiente:

Las instituciones de salud, seguridad social y desarrollo social históricamente han tratado de compensar esta ausencia con estrategias asistencialistas, pero es claro que no están preparadas para enfrentar la demanda futura de cuidados de largo plazo<sup>8</sup>.

Por lo que, para lograr la existencia de una rama del seguro social que cubra las contingencias antes mencionadas, se presentan varios retos por cubrir; el primero de ellos radicará en el financiamiento de esta.

El financiamiento de una rama del seguro social dedicada a la cobertura de la dependencia funcional constituye un componente esencial para asegurar la viabilidad y efectividad de los programas de protección social en este ámbito. Este aspecto financiero es fundamental para garantizar la disponibilidad de recursos suficientes que permitan atender las necesidades de las personas con dependencia funcional de manera equitativa y sostenible conforme avanza el tiempo. El financiamiento de esta rama del seguro social puede derivar de diversas fuentes, entre las que se incluyen las contribuciones de los empleadores y los trabajadores, así como los aportes gubernamentales cumpliendo una de las características de los seguros sociales: la financiación tripartita.

Otro de los retos que se presentan para el establecimiento de la rama

---

<sup>8</sup> M.L. LÓPEZ ORTEGA, J.E. JIMÉNEZ BOLÓN, *Dependencia y cuidados de largo plazo*, en L.M.F. GUTIÉRREZ ROBLEDO, M.C. GARCÍA PEÑA, J.E. JIMÉNEZ BOLÓN (eds.), *Envejecimiento y dependencia. Realidades y previsión para los próximos años*, Academia Nacional de Medicina, 2014, p. 43.

de dependencia funcional en los seguros sociales es la informalidad que presenta México. Con base en el INEGI, al 2023 existían un total de 61 millones de mexicanos considerados como población económicamente activa, de los cuales 59,4 millones se encontraban ocupados y 1,6 millones desocupados. Con respecto a la población ocupada, de los 59,4 millones 32,5 millones se encontraban en el sector informal<sup>9</sup>, esto quiere decir que este sector del PEA no reporta ingresos y están registrados ante las autoridades fiscales y por supuesto, a las de seguridad social.

Cabe recordar que «En México el sistema institucionalizado de salud y seguridad social es heterogéneo y fragmentado. Está constituido por el sector público y el privado»<sup>10</sup> y que para tener derecho al acceso a los seguros sociales es necesario la existencia de una relación de trabajo formal. Por eso, la informalidad constituye un desafío sustancial para el sistema de seguridad social generando una precarización en la protección social a través de las prestaciones que emanen de las ramas de los seguros sociales para las personas que no se encuentran dentro del sistema, por ende, la dependencia funcional.

Ciertamente esto se agudiza al momento de llegar a una edad etaria pues como se ha mencionado en líneas anteriores, esta etapa de la vida tiende precarizarse y por ende a requerir mayores elementos que generen un equilibrio que permitan entablar condiciones de vida digna a las personas adultas mayores.

Esta situación incrementa si, durante la edad productiva de la persona, siempre se encontró en el sector laboral de la economía informal y al momento de llegar a los 60 años no cuenta con los requisitos para tener derecho a las prestaciones tanto económicas como en especie que ofrecen los seguros sociales, por lo cual, una de las mayores problemáticas que se debe combatir en un sistemas de seguridad social es el tema de la informalidad que trae implícito el aspecto del financiamiento pues entre menos personas se encuentre en activo dentro del propio sistema menores aportaciones y recursos tendrá esta para solventar las numerosa cargas económicas que requiere un seguro social para satisfacer las necesidades y contingencias que pudiera sufrir un derechohabiente. En ese mismo sentido, y que guarda relación con las dos problemáticas anteriores para el establecimiento de una rama de seguro de dependencia, radica en las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo. Si bien estas tecnologías pueden aumentar la eficiencia y la productividad en el trabajo, también pueden tener

---

<sup>9</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*, en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 27 mayo 2024, *Tabulados*.

<sup>10</sup> O. MEDINA-GÓMEZ, O. LÓPEZ-ARELLANO, *Informalidad laboral y derecho a la salud en México, un análisis crítico*, en *Ciência & Saúde Coletiva*, 2019, n. 7, p. 2586.

repercusiones negativas en la salud y el bienestar de los trabajadores, especialmente en el contexto del envejecimiento de la fuerza laboral. Por ejemplo, la automatización y la digitalización pueden resultar en la pérdida de puestos de trabajo tradicionales, lo que a su vez puede generar estrés, inseguridad laboral y desempleo, afectando la estabilidad financiera de los trabajadores y su acceso a la protección social.

Se resalta que «La creciente incorporación de tecnologías en el ámbito laboral ha cambiado significativamente las dinámicas sociales y laborales. Esto ha llevado a generar posturas referentes a que vivir con tecnologías avanzadas tiene tanto beneficios como riesgos»<sup>11</sup>. Pese a lo anterior, la «convergencia entre tecnología y trabajo, en una sociedad marcada por la incertidumbre, demanda una cuidadosa reflexión sobre políticas laborales, educativas y sociales que mitiguen los riesgos asociados y fomenten una adaptación justa y equitativa a este nuevo paradigma laboral»<sup>12</sup>, dentro de las cuales surge la dependencia funcional.

En este contexto, el seguro de dependencia funcional enfrenta el reto de adaptarse a las nuevas realidades laborales y a las necesidades emergentes de los trabajadores. Es necesario poner atención que los sistemas de seguridad social consideren cómo pueden incorporar medidas para abordar los riesgos asociados con la dependencia funcional en un entorno laboral cada vez más digitalizado. Esto podría incluir la expansión de la cobertura para incluir servicios de atención y cuidado relacionados con el estrés laboral, el agotamiento y otros problemas de salud mental y física asociados con el trabajo moderno. Además, se podrían explorar enfoques innovadores para la prestación de servicios de atención a distancia y telemedicina, que aprovechen las tecnologías digitales para proporcionar apoyo y asistencia a los trabajadores en cualquier momento y lugar. Ciertamente, la pandemia obligó a digitalizar estos procesos dentro de los seguros sociales mexicanos, sin embargo, no han tenido una respuesta favorable por la población derechohabiente.

#### 4. Reflexiones finales

Con base en lo anterior, se presentan algunas reflexiones finales sobre el tema.

- Resulta evidente la complejidad y la urgencia de abordar la

---

<sup>11</sup> E. LÓPEZ PÉREZ, *Trabajo y tecnología. Su relación con la construcción de una sociedad en riesgo*, en *Revista Trabajo, Derecho e Justicia*, 2024, n. 1, p. 8 del extracto.

<sup>12</sup> *Idem*.



regulación del seguro de dependencia funcional dentro de los seguros sociales mexicanos. Esta regulación es una respuesta a los desafíos que enfrentan las personas que experimentan limitaciones en su autonomía y capacidad funcional, en específico al sector poblacional con mayor probabilidad de padecerlo: las personas adultas mayores.

- El establecimiento del seguro de dependencia funcional no solo garantiza el acceso equitativo a servicios de atención y cuidado, sino que también promueve la dignidad y el bienestar de quienes lo necesitan, al mismo tiempo alivia la carga emocional y económica de sus familias y cuidadores o mejor otorga una oportunidad a las personas que no cuentan con una red de protección.
- El seguro de dependencia funcional se adapta a las nuevas realidades laborales y a las necesidades emergentes de los trabajadores. Es esencial desarrollar estrategias y políticas que promuevan la protección social integral y equitativa para todas las personas. Esto requiere una acción coordinada entre los empleadores, los trabajadores, el Estado, así como de los responsables de formular políticas, enfocadas al bienestar de las personas.
- El combate contra la informalidad laboral desempeña un papel crucial en el financiamiento de la seguridad social y, por ende, del seguro de dependencia funcional. La formalización del empleo no solo amplía la base de contribuyentes a los sistemas de seguridad social, sino que también fortalece la capacidad de estos sistemas para proporcionar una cobertura adecuada y sostenible a aquellos que enfrentan limitaciones en su autonomía y capacidad funcional como las personas adultas mayores.
- Las innovaciones tecnológicas han transformado la naturaleza del trabajo y la forma en que interactuamos con él, lo que plantea desafíos significativos en términos de salud ocupacional, bienestar laboral y protección social. La digitalización y la automatización han generado preocupaciones sobre los posibles efectos adversos en la salud física y mental de los trabajadores, especialmente entre aquellos que enfrentan limitaciones en su autonomía y funcionalidad por lo que estas nuevas realidades deben de ser contrarrestadas con prestaciones similares para no generar grupos en situación de vulnerabilidad, en específico de las personas adultas mayores.

## 5. Bibliografía

- DURAN-BADILLO T., DOMÍNGUEZ-CHÁVEZ C.J., HERNÁNDEZ-CORTÉS P.L., FÉLIX-ALEMÁN A., CRUZ-QUEVEDO J.E., ALONSO-CASTILLO M.M. (2018), *Dejar de ser o hacer: significado de dependencia funcional para el adulto mayor*, *Acta Universitaria*, n. 3, pp. 40-46
- INEGI (2024), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*, en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 27 mayo
- INEGI (2024), *Esperanza de vida al nacimiento por entidad federativa según sexo, serie anual de 2010 a 2024*, en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 3 enero
- INEGI (2023), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Conjunto de datos: Población total*, en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), 4 octubre
- LÓPEZ ORTEGA M.L., JIMÉNEZ BOLÓN J.E. (2014), *Dependencia y cuidados de largo plazo*, en L.M.F. GUTIÉRREZ ROBLEDO, M.C. GARCÍA PEÑA, J.E. JIMÉNEZ BOLÓN (eds.), *Envejecimiento y dependencia. Realidades y previsión para los próximos años*, Academia Nacional de Medicina
- LOZANO KEYMOLEN D., MONTOYA ARCE B.J., GAXIOLA ROBLES LINARES S.C. ROMÁN SÁNCHEZ Y.G. (2017), *Dependencia funcional y vulnerabilidad social en adultos mayores mexicanos, 2012*, en *Revista Latinoamericana de Población*, n. 21, pp. 47-70
- MEDINA-GÓMEZ O., LÓPEZ-ARELLANO O. (2019), *Informalidad laboral y derecho a la salud en México, un análisis crítico*, en *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 7, pp. 2583-2592

# Un análisis del riesgo social de dependencia funcional de las personas adultas mayores desde la seguridad social

Juan Francisco ASTUDILLO TENORIO\*

---

**RESUMEN:** El presente artículo busca comprender la inclusión a la seguridad social de las personas adultas mayores desde el riesgo social de dependencia funcional. Las partes que comprenden la presente investigación abordan una sección conceptual; esto es, quiénes son aquellas personas adultas mayores que son dependientes funcionales. Posteriormente se aborda la importancia de la seguridad social y su relación en materia de riesgos sociales con la dependencia funcional, desde el marco jurídico hasta los retos actuales en esta materia. La metodología que se propone como hilo conductor es la deductiva. Finalmente, esta investigación busca visibilizar la importancia de proponer un enfoque integral de incorporación a las personas adultas mayores con dependencia funcional que aún no cuenten con ningún tipo de seguridad social dentro del sistema de salud por ser el medio idóneo para atender, prevenir y garantizar sus derechos sociales en esta etapa y condiciones de su vida.

**Palabras clave:** Dependencia funcional, riesgo social, seguridad social, personas adultas mayores.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Marco conceptual. 3. La relación entre la dependencia funcional de las personas adultas mayores como riesgo social en la seguridad social. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

---

\* Catedrático en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México).



## An Analysis of the Social Risk of Functional Dependency of Older Adults from a Social Security Perspective

---

**ABSTRACT:** This article tries to understand the inclusion of older adults in social security from the social risk of functional dependency. The parts that comprise this research address a conceptual section; that is, who are those older adults who are functionally dependent. Subsequently, is discussed the importance of social security and its relationship in terms of social risks with functional dependency, from the legal framework to the current challenges in this matter. The methodology that is proposed as a common thread is deductive. Finally, this research seeks to make visible the importance of proposing a comprehensive approach to the incorporation of older adults with functional dependency who do not yet have any type of social security within the health system as it is the ideal means to care for, prevent and guarantee their social rights at this stage and conditions of their life.

*Key Words:* Functional dependency, social risk, social security, older adults.

## 1. Introducción

El presente artículo busca comprender la inclusión a la seguridad social de las personas adultas mayores desde el riesgo social de dependencia funcional.

En primer lugar, se aborda la parte conceptual, esto es, quiénes son aquellas personas adultas mayores que son dependientes funcionales. Posteriormente se habla sobre la importancia de la seguridad social y su relación en materia de riesgos sociales con la dependencia funcional; desde el marco jurídico hasta los retos actuales en esta materia. La metodología que se propone como hilo conductor es el deductivo. Finalmente, esta investigación busca visibilizar la importancia de proponer un enfoque integral de incorporación a las personas adultos mayores con dependencia funcional que aún no cuenten con ningún tipo de seguridad social dentro del sistema de salud a través de la seguridad social por ser el medio idóneo para atender, prevenir y garantizar sus derechos.

Las causas de la dependencia funcional pueden ser diversas, derivadas de un accidente que imposibilite las funciones normales de cualquier persona o contingencia en el devenir de cualquier etapa del transcurso de la vida o al llegar gradualmente a una etapa de vejez en la cual las capacidades se van reduciendo hasta ir perdiendo los sentidos como la vista, la movilidad o la escucha; esto aumenta el nivel de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

Tal pareciera que el acceso a ciertos derechos de algunos grupos sociales dependen no solo de la capacidad jurídica de hacer valer un derecho como lo es el de la seguridad social, sino de algunos impedimentos que surgen ante la falta o pérdida del autocuidado de sí o de la familia; y, la determinación personal de continuar luchando por una vida digna ante una situación que dañe una parte de su cuerpo en general, que le genere algún tipo de dependencia o incluso, que por su propia cuenta no tenga los recursos o medios para salir de ese estado de vulnerabilidad si es que su condición tiene cura; y finalmente, la falta de mecanismos jurídicos deslaboralizados por parte del estado y que no necesariamente sean asistenciales sino como parte del derecho humano a la seguridad social que ante cualquier circunstancia y etapa de la vida de una persona que se encuentre en estado de dependencia funcional cuente con los recursos disponibles del estado para sobrellevar las circunstancias adversas y pueda continuar realizando su vida de la manera más digna posible.

Es importante destacar que el estado normal de una persona se determina por factores intrínsecos de carácter valorativo personal y social; la primera es la percepción que tienen de sí de acuerdo con paradigmas,

prejuicios, principios, ideas y la autopercepción de lo que debieran ser los parámetros para lograr una vida plena; y, la otra es la retribución psicosocial que la sociedad le otorga a determinados miembros de la sociedad, cuyas características impuestas de manera externa generalmente hacia grupos en situación de vulnerabilidad, se enmarcan en un estado de marginación o de mayor vulnerabilidad de forma sistemática y permanente, sin brindarles la oportunidad de ser escuchados o tomados en cuenta para salir de esa situación en caso de así desearlo.

En ese sentido, existen dos brechas en cuanto al acortamiento del acceso o no de ciertos derechos que en condiciones no “normales” imposibilitan el desarrollo integral de las personas; ya de por sí complicada de las personas adultas mayores.

La primera implica las acciones positivas del Estado que debe realizar a través del sistema de protección social para incluir a las personas que por sus propias características personales o laborales se presenten con algún tipo de desventaja en comparación con el resto de la población y que no cuentan con los medios necesarios actuales para solventarlas. Y la segunda tiene que ver con las acciones que realizan las personas adultas mayores con los recursos que cuentan para continuar dándole sentido a su vida, integrarse a la sociedad de manera activa, realizar si es su deseo con alguna actividad económica remunerada o no, como terapia ocupacional u otras actividades recreativas o de descanso que contribuyan a mejorar su calidad de vida, aun y con las vicisitudes propias de su edad.

## 2. Marco conceptual

En primer lugar, abordaremos algunos de los conceptos principales de la inclusión de las personas con dependencia funcional en la seguridad social, como una de las mejores formas de garantizar el derecho a la salud a través de la asistencia médica y otros servicios de salud para garantizar el acceso a una calidad de vida digna.

En primer lugar; entendemos “dependencia” según la Real Academia Española (RAE) como la «situación de una persona que no puede valerse por sí misma»<sup>1</sup> *contrario sensu* requieren el apoyo de otras personas para realizar las actividades que una persona en circunstancias no adversas podrían hacer de manera independiente. Esta dependencia deja entrever un vínculo necesario que permite a la persona con dependencia funcional cumplir sus objetivos para tener una vida digna.

---

<sup>1</sup> [Diccionario de la lengua española](#), entrada [Dependencia](#).

Lo que la dependencia funcional infiere es que para servirse a sí mismo(a) de las actividades básicas de la vida como cepillarse los dientes, bañarse o ducharse, vestirse o incluso dormir o realizar sus necesidades sexuales; es decir, “funcionar” en las actividades diarias de una persona para su aseo, cuidado, trabajo, educación o movilidad, entre otras; se requiere de otra persona.

De acuerdo con Melba Barrantes-Monge y otros la dependencia funcional «puede ser el síntoma inicial de un proceso patológico en los pacientes ancianos y, en algunas instancias, puede ser el único síntoma. Este deterioro puede afectar considerablemente la calidad de vida y puede tener influencia en los cuidados futuros»<sup>2</sup>.

El derecho a valerse por sí mismo se relaciona de manera directa y transversal con otros derechos sociales como la educación, la vida, el libre tránsito, la libertad, el acceso a la justicia. En muchas ocasiones tener apoyo hace radicalmente la diferencia entre poder asistir a clases, cursos o capacitaciones, realizar actividades del hogar como las compras básicas de casa, desplazarse en el hogar para hacer necesidades físicas o incluso realizar trámites simples como ir al cajero, solicitar ayuda en alguna dependencia o incluso continuar con el tratamiento médico en casa.

Es evidente que el Estado está obligado a satisfacer las necesidades de todas y todos los ciudadanos; sin embargo, las propias limitaciones estatales como la falta de designación de presupuesto o de voluntad política impiden que realmente exista una inclusión de las personas con dependencia funcional de personas mayores hasta para el acceso de los derechos más básicos, sobre todo aquellos que tienen que ver con las tecnologías digitales.

Por otro lado, Tirso Duran-Badillo y otros mencionan que «el significado que los adultos mayores otorgan a su dependencia funcional puede impedir el autocuidado para su salud y conducirlo a una dependencia total, situación que es posible evitar a través del desarrollo de intervenciones de enfermería enfocadas a la rehabilitación, educación y reconstrucción de su significado»<sup>3</sup>.

En especial en la etapa de vida de las personas adultas mayores o de la tercera edad se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad pues algunas se encuentran en situación de abandono, de calle o incluso son sujetos de abuso, acoso o violaciones por parte de conocidos, familiares o

---

<sup>2</sup> M. BARRANTES-MONGE, E.J. GARCÍA-MAYO, L.M. GUTIÉRREZ-ROBLEDO, A. MIGUEL-JAIMES, *Dependencia funcional y enfermedades crónicas en ancianos mexicanos*, en *Salud Pública de México*, 2007, vol. 49, supl. 4, p. 460.

<sup>3</sup> T. DURAN-BADILLO ET AL., *Dejar de ser o hacer: significado de dependencia funcional para el adulto mayor*, en *Acta Universitaria*, 2018, n. 3, p. 40, *Resumen*.

a causa del crimen organizado como el caso de la “Mataviejitas”<sup>4</sup> en la ciudad de México.

A estas circunstancias, se adjuntan sendos sentimientos de frustración, ansiedad, tristeza, depresión o incluso deseos de morir “para no ser una carga” a familiares o con quien cohabite, conocidos o personas cercanas. Estas consideraciones deben preverse para garantizar una salud integral; esto es, física, psicológica y emocional; y la seguridad social, resulta un medio idóneo para lograrlo. De ahí que la dependencia funcional,

es la necesidad de ayuda de otras personas, en la que la familia es el principal proveedor de cuidados. Los adultos mayores perciben que los motivos por los que su familia les brinda ayuda son por su limitación física, compasión, amor y cariño [...].

Ser dependiente significa un impedimento para realizar sus actividades cotidianas, lo manifiestan en sentido negativo como estar postrado y estar atendido [...].

La percepción negativa del significado de dependencia funcional conlleva sentimientos negativos a veces indescriptibles como tristeza, pena, resentimiento y estado de ánimo depresivo [...].

Ser dependiente significa una transformación que involucra dejar de ser o hacer, los adultos mayores lo manifiestan a través de querer ser como eran antes, como cuando estaban jóvenes; sin embargo, refieren no tener la misma fuerza y no poder realizar algunas cosas, lo cual conlleva sentimientos como desesperación y tristeza por dejar de hacer y ser como antes eran, es decir, por experimentar cambios a nivel biológico [...].

La dependencia funcional para el adulto mayor significa sufrimiento propio y familiar, acompañado del temor a lo desconocido; además el deseo del adulto mayor es que su familia no sufra sobrecarga física y emocional. No obstante, el adulto mayor manifiesta consciencia de estar en la última etapa de su vida, donde el envejecimiento y la muerte son sucesos inminentes que el adulto mayor prefiere que pasen antes de que su familia sufra<sup>5</sup>.

Aunado a lo anterior, persisten algunos prejuicios en contra de las personas adultas mayores; por ejemplo el edadismo, bajo la percepción errónea de discriminación de que a mayor edad ya no son “útiles” a la sociedad puesto que al encontrarse en situación de salud (aunque, no siempre) desmejorada, de limitaciones económicas u otras cuestiones familiares las colocan en una posición de desventaja de manera involuntaria

---

<sup>4</sup> Vid. S. PADRÓN JARAMILLO, *El caso Mataviejitas: Juana Barraza Samperio, la historia de la asesina serial de Ciudad de México*, en [elpais.com/mexico](http://elpais.com/mexico), 26 julio 2023.

<sup>5</sup> T. DURAN-BADILLO ET AL., *op. cit.*, pp. 42-43.



como si de una caja se tratase y de la que no pudieran salir por sí mismos, como en un estado de indefensión o desamparo permanente.

Ahora bien, abordaremos el concepto de riesgo social; según la RAE, un riesgo es una «contingencia o proximidad de un daño»<sup>6</sup>; es decir, una amenaza o un peligro a un posible daño a la persona (en su integridad o salud) o su patrimonio.

De acuerdo con la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez, estos riesgos sociales al ser emanados de la colectividad, es la misma sociedad quien debe instituir los medios necesarios para su atención, en ese contexto el derecho a la seguridad social prima los esfuerzos estatales bajo los principios de solidaridad y ayuda mutua entre patrones y trabajadores. Sin embargo, todavía hay muchos retos para garantizar cabalmente este derecho en nuestra sociedad.

Finalmente, antes de hablar de la “seguridad social”; hablaremos de la “inseguridad social” que «proviene de la falta de protección ante las contingencias de la vida como la enfermedad, los accidentes de trabajo, el cese del trabajo y la muerte»<sup>7</sup>. En sentido contrario entonces la seguridad social es la protección ante las adversidades esperadas o no, propias del transcurso de la vida como fue el caso de la pandemia del Covid-19 que irrumpió de manera directa en los estilos de vida y condición de salud de todas las personas en el mundo y aquellos países con la mayor cobertura tuvieron mejores opciones resilientes para atender a toda la población enferma.

Tomando en consideración que la gran mayoría de la población en México no cuenta con un trabajo formal que le asegure el acceso al derecho a la seguridad social, las personas que no cuentan con este derecho y tienen una dependencia funcional se ven doblemente vulneradas. El costo de contratar a una enfermera o asistente personal de apoyo para realizar compras, desplazarse o alguna otra actividad al encontrarse en una etapa de vejez sin un trabajo remunerado o ingreso permanente es inaccesible. Por lo que se deben buscar los medios necesarios para que cualquier persona en estos supuestos tengan la atención y ayuda necesaria.

En muchas ocasiones, el estigma de la autonomía en un mundo individualizado priva del derecho a pedir ayuda a otros por el simple hecho de ser persona y reconocer en nuestra propia naturaleza una vulnerabilidad inherente. Esto va acompañado en una cultura machista donde pedir ayuda se caracteriza por ser débil o “femenino” siendo que es un aspecto

---

<sup>6</sup> *Diccionario de la lengua española*, entrada *Riesgo*.

<sup>7</sup> S.M. OCHOA LEÓN, *El riesgo en la sociología contemporánea: De los riesgos sociales a los riesgos modernos*, Documento de trabajo Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, n. 14, p. 4.

de la propia naturaleza humana y al encontrarnos como parte de un grupo, resulta imperante encontrar los medios de ayuda mutua para solventar nuestras necesidades desde la colectividad.

En ese tenor de ideas, el reconocimiento del principio de solidaridad en este caso para las personas con dependencia funcional va en contra de todo un sistema en el que siguen primando los más fuertes y no quienes más lo necesitan. Aunado a lo anterior, las crisis y las incertidumbres en el contexto global actual irán en aumento, y la seguridad social es una de las herramientas de nuestro sistema de salud que pueden solventar este tipo de necesidades en el presente y en el futuro.

Hoy día la seguridad social no sólo es una aspiración, sino también un derecho humano que se positiviza en las normas internacionales y nacionales y se materializa a través de los beneficios o prestaciones que de forma organizada el Estado garantiza a todos los individuos de la sociedad, cuya finalidad es protegerlos de los riesgos sociales y satisfacer sus necesidades básicas: atención a la salud y protección de los medios de subsistencia<sup>8</sup>.

Al respecto, el Estado debería ser capaz de brindar los servicios necesarios para que cuando una persona lo requiera pueda tener la seguridad de poder contar con los mecanismos necesarios del gobierno para continuar su vida de la manera más digna.

El objetivo de los sistemas de seguridad social es ir más allá de las consecuencias peligrosas del desempeño de una actividad laboral, y a través de los seguros sociales y de algunos otros instrumentos, como la asistencia social, etc., se cubren las contingencias ordinarias no sólo de la vía de los trabajadores, sino también de la sociedad en general<sup>9</sup>.

### **3. La relación entre la dependencia funcional de las personas adultas mayores como riesgo social en la seguridad social**

Según la Organización Mundial de la Salud al 2020, más de 1,000 millones de personas viven en todo el mundo con algún tipo de discapacidad, aproximadamente el 15 % de la población mundial; de ellas, casi 190 millones tienen dificultades en su funcionamiento y requieren con frecuencia servicios de asistencia<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> G. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, *Derecho internacional de la seguridad social*, Porrúa, 2020, p. 5.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>10</sup> Página web INEGI, [cuentame.inegi.org.mx](https://cuentame.inegi.org.mx), sección *Población*, entrada *Discapacidad* (fecha de

Para el caso de México, ni en la Ley General de Salud, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas o en la Ley Federal del Trabajo (LFT). Únicamente en algunas se establece el término dependencia económica en los casos a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincuenciales en la LFT por ejemplo.

Esto es, «según el censo 2022 del INEGI, en México hay 20 millones 838 mil 108 personas que viven con alguna discapacidad o limitación; son el 16.5% de la población, con lo que son la minoría más grande. Y Katia [D'Artigues] destacó que además es una *minoría seccionada*, pues hay mujeres, indígenas, personas LGBT+ y demás»<sup>11</sup>. Finalmente, en México no hay servicios de asistencia para personas con dependencia funcional para toda la población mexicana como vimos anteriormente.

Por su parte la OMS ha identificado algunas esferas de actividad en las que es necesario trabajar para crear sistemas de salud fuertes (o bien adaptados): prestación de servicios, recursos humanos, infraestructura sanitaria (incluidos productos, vacunas y tecnologías adecuadas), servicios de información y datos, liderazgo, gobernanza y financiamiento.

Ciertamente nuestro sistema de salud es complejo y suigéneris; sin embargo, la falta de integración en los mecanismos actuales y el insuficiente alcance para atender determinados riesgos sociales se quedan cortos ante las necesidades que hoy nos abruma.

La vida es una, completa, indivisible y vulnerable, por lo tanto, la seguridad social, como su nombre lo indica debe proveer de seguridad a la sociedad ante los riesgos sociales. La dependencia funcional es otra característica más que condiciona actualmente el acceso de derechos por la falta de apoyo asistencial de otra persona, el ideal es que el Estado provea a través de la creación de empleos o un área específica dentro del sistema para designar a través de diagnósticos previos este tipo de ayuda sin importar su situación laboral. Se requieren cambios paradigmáticos en la materialización de derechos sociales y una mayor exigibilidad jurídica por parte de la sociedad para que siga contribuyendo a la justicia social.

---

consulta: 4 mayo 2024).

<sup>11</sup> Y. MENDOZA, *El problema son las barreras, no las personas con discapacidad: Katia D'Artigues*, en [ibero.mx](http://ibero.mx), 24 julio 2023.

#### 4. Conclusiones

El derecho a la seguridad social es un derecho humano que debe ser universal, establecerse en la [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) para materializarlas en acciones integrales e intersectoriales del sistema de salud.

Las personas adultas mayores por las condiciones propias de su contexto personal y social, así como de su edad se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad que agravan su situación. La falta de redes de apoyo, información precisa, asesoría legal, acompañamiento y apoyo psicológico entre otras mantienen en un estado de desprotección latente a las personas adultas mayores sobre todo cuando requieren asistencia por dependencia funcional.

El Estado debe proveer los medios necesarios a través de los principios de solidaridad, ayuda mutua, mayor designación de presupuesto ya sea de manera asistencial o a través de forma obligatoria en la seguridad social para facilitar que las personas adultas mayores con una dependencia funcional tengan la mejor calidad de vida durante esta etapa.

La seguridad social a través de los servicios que presta actualmente debe robustecer los medios para facilitar la designación de asistentes por parte del Estado, gratuitos a quienes ya tengan acceso a algún tipo de seguro social pero también al resto de la población desde el principio “*pro persona*” consagrado en el art. 1 constitucional, sin ningún tipo de discriminación y por el simple hecho de ser persona.

#### 5. Bibliografía

- AISS (2010), [Estudio de caso sobre la crisis. Japón](#)
- BARRANTES-MONGE M., GARCÍA-MAYO E.J., GUTIÉRREZ-ROBLEDO L.M., MIGUEL-JAIMES A. (2007), [Dependencia funcional y enfermedades crónicas en ancianos mexicanos](#), en *Salud Pública de México*, vol. 49, supl. 4, pp. 459-466
- DURAN-BADILLO T., DOMÍNGUEZ-CHÁVEZ C.J., HERNÁNDEZ-CORTÉS P.L., FÉLIX-ALEMÁN A., CRUZ-QUEVEDO J.E., ALONSO-CASTILLO M.M. (2018), [Dejar de ser o hacer: significado de dependencia funcional para el adulto mayor](#), en *Acta Universitaria*, n. 3, pp. 40-46
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ G. (2020), *Derecho internacional de la seguridad social*, Porrúa
- MENDOZA Y. (2023), [El problema son las barreras, no las personas con discapacidad: Katia D'Artigues](#), en *ibero.mx*, 24 julio

OCHOA LEÓN S.M. (2014), *[El riesgo en la sociología contemporánea: De los riesgos sociales a los riesgos modernos](#)*, Documento de trabajo Universidad Nacional Autónoma de México, n. 14

PADRÓN JARAMILLO S. (2023), *[El caso Mataviejas: Juana Barraza Samperio, la historia de la asesina serial de Ciudad de México](#)*, en [elpais.com/mexico](#), 26 julio

### *Normativa mexicana*

[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) (última reforma en DOF, 22 marzo 2024)

### *Páginas web*

INEGI: <https://cuentame.inegi.org.mx/default.aspx>, sección [Población](#), entrada [Discapacidad](#)

Diccionario de la lengua española RAE: <https://dle.rae.es/>, entradas [Dependencia](#) y [Riesgo](#)

# Análisis del modelo alemán del seguro de cuidados de largo plazo, viabilidad para el escenario mexicano

Fermín ESQUIVEL DÍAZ\*

---

**RESUMEN:** La dependencia funcional es un problema sanitario y económico, visibilizado por la demanda de cuidados de largo plazo, responsabilidad en México de la familia, en específico de la mujer. El crecimiento de quienes padecen dicha situación, ya sea por accidentes, enfermedades y el envejecimiento poblacional, ha obligado a incluirla dentro de las prioridades del Estado como un asunto público, creando mecanismos de protección social, como el seguro social de dependencia alemán. En ese sentido, el trabajo responde a la pregunta “¿la dependencia puede ser motivo de un nuevo modelo de aseguramiento dentro de la seguridad social mexicana?”. El objetivo es exponer las condiciones jurídicas y sociales de la dependencia, bajo el método deductivo y la técnica documental; se concluye comprobando la hipótesis que en México la dependencia funcional es una prioridad para ser incluida como la 6ª rama de aseguramiento contributiva dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social.

**Palabras clave:** Seguridad social, dependencia funcional, cuidados de largo plazo, adultos mayores, México, Alemania.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Marco conceptual: perspectivas sobre la dependencia, cuidados de largo plazo y seguridad social, abordando el derecho de la seguridad social y la justicia social. 2.1. La dependencia funcional como desafío de vulnerabilidad social. 2.2. El trabajo de los cuidados de largo plazo. 2.3. El derecho social como pilar de los cuidados de largo plazo. 2.3.1. Derecho social. 3. Marco histórico de los cuidados asistenciales. 4. El seguro de cuidados de largo plazo en Alemania. 4.1. Perspectiva sociosanitaria y demográfica. 4.2. Marco normativo del seguro de dependencia en Alemania. 5. El problema de la dependencia funcional en México. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

---

\* Doctorando en la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México).



## Analysis of the German Long-Term Care Insurance Model, Viability for the Mexican Scenario

---

**ABSTRACT:** Functional dependency is a health and economic problem, made visible by the demand for long-term care, the responsibility in Mexico of the family, specifically of women. The growth of those who suffer from this situation, either due to accidents, illnesses and aging population, has forced it to be included within the priorities of the State as a public matter, creating social protection mechanisms, such as the German social dependency insurance. In that sense, the work answers the question ‘can dependency be a reason for a new insurance model within Mexican social security?’. The objective is to expose the legal and social conditions of dependency, using the deductive method and documentary technique; it is concluded by testing the hypothesis that in Mexico functional dependency is a priority to be included as the 6<sup>th</sup> branch of contributory insurance within the Mexican Social Security Institute.

*Key Words:* Social security, functional dependency, long-term care, older adults, Mexico, Germany.

## 1. Introducción

El presente artículo aborda la evaluación teórica de la importancia y aplicabilidad de los seguros diseñados para cubrir los costos asociados con la atención y los cuidados de largo plazo otorgados a individuos que se encuentran en condición de dependencia funcional, como consecuencia de la pérdida o disminución de la funcionalidad física o cognoscitiva, ya sea por enfermedades crónicas degenerativas no transmisibles, por accidentes o por causas del envejecimiento.

Por ello el trabajo se basa en la observación y análisis del seguro de cuidados de largo plazo alemán, el cual fue implementado como 5° pilar de la seguridad social de ese país, así como en consideraciones específicas del contexto mexicano. En ese sentido el marco conceptual de la dependencia presenta los temas de los cuidados de largo plazo, la seguridad social y el seguro social.

La dependencia funcional de acuerdo al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)<sup>1</sup> inicia en el momento en que surge un problema o déficit en el funcionamiento del cuerpo, ya sea un déficit corporal o cognoscitivo; es importante mencionar que dicho déficit puede surgir de diversas circunstancias sin embargo la investigación se centra en 3 principales: envejecimiento, accidentes y enfermedades.

Con el surgimiento del déficit el individuo enfrenta la limitación en su capacidad de manipular o entender el entorno, lo que lleva a que ya no sea posible realizar sus actividades personales o limitando su actividad al grado de que no es logro adaptarse a sus nuevas condiciones, teniendo como efecto que dependa de alguien más para resolver sus necesidades, lo que le obliga a necesitar ayuda constante o permanente para realizar sus actividades básicas como persona.

Partiendo de lo anterior, en esencia, se investiga cómo los seguros de cuidados de largo plazo podrían mitigar la carga financiera familiar y mejorar el acceso a servicios médicos, hospitalarios y familiares en México, teniendo en cuenta factores como la demografía, la estructura del sistema de salud, la disponibilidad de recursos financieros y la regulación gubernamental. Con ello se busca ofrecer una evaluación integral y profesional de la posibilidad de implementar un seguro de cuidados de largo plazo en México dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), considerando tanto los aspectos internacionales, como las características y necesidades específicas del país.

---

<sup>1</sup> IMSERSO, *Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España*, 2005, cap. 1, p. 22.



En México el envejecimiento poblacional, la transición demográfica y el perfil epidemiológico son las tres mayores causas de la dependencia funcional, entre los factores se encuentran el aumento generalizado de la edad de la población, de la esperanza de vida, la disminución de la fecundidad, una menor incidencia de mortalidad infantil, materna y perinatal, la migración y las enfermedades crónico-degenerativas.

El envejecimiento general<sup>2</sup> se observa en cuanto a la edad media poblacional en contraste con la disminución de nacimientos, en México en el año 2000 la media poblacional era 22 años, aumentando a 29 en el año 2020, por su parte el promedio de hijas e hijos nacidos vivos disminuyó de 2,6 en el 2000 a 2,1 en el 2020 con una tendencia a la baja<sup>3</sup>.

Bajo la idea anterior, México sigue siendo un país relativamente joven, sin embargo, el bono demográfico que representó la población en el año 2000 se ha perdido y continúa disminuyendo de forma significativa. Esto tiene dos efectos importantes: el primero es claramente el aumento de 7 años de envejecimiento que impacta en el proceso de la edad media de la población en el país, con efecto de que las mismas personas son de mayor edad, y el segundo es que no existe una tasa de remplazo producto de la natalidad o de la migración, ya que, al disminuir la tasa de natalidad bajo una tendencia continua, implica el envejecimiento generalizado, lo que tendrá efectos económicos y sociales.

El sector demográfico<sup>4</sup> de más de 65 años de edad crece a una tasa de alrededor de 2% por año, los mexicanos de más de 85 años constituyen el grupo poblacional de más rápido crecimiento, pues se incrementa a un ritmo de 3 a 5% por año. Esto significa que no sólo hay más adultos mayores, sino que las mismas personas se harán cada vez más viejas. De acuerdo con estimaciones, «en 2050 uno de cada cinco mexicanos será viejo, con las implicaciones políticas, sociales y económicas que esto conlleva»<sup>5</sup>.

Los principales aspectos abordados en este análisis incluyen la demanda creciente de servicios de cuidado a largo plazo debido al envejecimiento de la población, los altos costos financieros asociados con estos cuidados, las experiencias y modelos exitosos como ha sido la

---

<sup>2</sup> Cfr. INEGI, *En México somos 126 014 024 habitantes: censo de población y vivienda 2020*, Comunicado de prensa, 2021, n. 24/21.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>4</sup> H. GÓMEZ DANTÉS ET AL., *Escenarios de la dependencia en México*, en L.M.F. GUTIÉRREZ ROBLEDO, M.C. GARCÍA PEÑA, J.E. JIMÉNEZ BOLÓN (eds.), *Envejecimiento y dependencia. Realidades y previsión para los próximos años*, Academia Nacional de Medicina, 2014, p. 65.

<sup>5</sup> M. AGUDELO BOTERO, R.H. MEDINA CAMPOS, *Dependencia de las personas adultas mayores*, en L.M.F. GUTIÉRREZ ROBLEDO, M.C. GARCÍA PEÑA, J.E. JIMÉNEZ BOLÓN (eds.), *op. cit.*, pp. 1-2.

implementación del 5to pilar de seguridad social alemán, así como los desafíos específicos y consideraciones relevantes para el contexto mexicano.

El objetivo es determinar la viabilidad jurídica del modelo de aseguramiento centrado en la dependencia como contingencia, así como su incorporación dentro de la [Ley del Seguro Social](#) dentro de una nueva rama de aseguramiento. Para ello, se parte de la hipótesis de que es necesaria su implementación dentro del IMSS como la 6ª rama de aseguramiento, por lo que debemos de plantear la pregunta ¿la dependencia funcional, puede ser motivo de un nuevo modelo de aseguramiento dentro de la seguridad social mexicana? En ese sentido, la investigación gira en torno a la relación de la dependencia funcional como un riesgo social del siglo XXI y los cuidados de largo plazo, desde 3 aspectos: primero, los actos en los que consisten dichos cuidados de largo plazo; segundo, los actores involucrados en su atención tanto de aquellos actores formales (gobierno, sociedad civil, mercado) e informales (familia, amigos); tercero, establecer la responsabilidad de la familia y en especial el rol de la mujer para realizar dichos actos de cuidado.

## **2. Marco conceptual: perspectivas sobre la dependencia, cuidados de largo plazo y seguridad social, abordando el derecho de la seguridad social y la justicia social**

### **2.1. La dependencia funcional como desafío de vulnerabilidad social**

La dependencia funcional es una condición en el cual, el individuo ha perdido su autonomía, lo que limita su capacidad de realizar actividades propias como: vestirse, bañarse o interactuar con el entorno, requiriendo ayuda permanente u ocasional de otro individuo, lo que dificulta su libre albedrío y en ello, pone en riesgo su vida, su dignidad y en muchos casos la posibilidad de exigir sus derechos humanos.

La dependencia es una «Necesidad de ayuda y protección de otra persona o cosa que implica una pérdida o ausencia de maduración y de autonomía»<sup>6</sup> por lo cual pone de manifiesto que dicha necesidad y la incapacidad misma de la persona para valerse, cubriendo sus necesidades básicas de forma autónoma genera la dependencia funcional, su importancia es tal que ha llevado a que el Consejo de Europa en su

---

<sup>6</sup> [Diccionario Médico Universidad de Navarra](#), entrada [Dependencia](#).

[Recomendación n. \(98\) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia](#) reconozca la dependencia funcional como «un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria».

Para el Consejo de Europa los dos elementos son determinantes para indicar que una persona se encuentra en dicho estado: el primero es el relativo a la falta o pérdida de la autonomía, en este aspecto la persona ve restringido su actuar ya que dicha capacidad para determinar sus acciones se encuentra limitada o se ha perdido, lo que evita su libertad natural como individuo.

El segundo es la necesidad de la asistencia en las actividades diarias o instrumentales, lo anterior implica que la persona en condición de dependencia funcional, deja de tener capacidad de proveerse o realizar actividades propias de sus necesidades como persona, estas incluyen comer, caminar o incluso asistir al sanitario sola, dicha condición se agrava cuando la persona no puede manipular su entorno, viéndose limitada para interactuar en acciones como acudir al banco sola, tomar llamadas, administrarse medicamento.

Es importante entender que la dependencia es resultado de un proceso, originado de un déficit que afecta el funcionamiento corporal-cognoscitivo, lo que implica la dificultad del entorno y la necesidad de ayuda externa y que no existe una temporalidad de su surgimiento, es decir; la dependencia se gesta desde el nacimiento, hasta la vejez como resultado de alguna enfermedad, algún accidente o por causas ligadas al envejecimiento.

Es necesario señalar que todo ser humano nace y pasa por un proceso de desarrollo en el cual es dependiente; por lo que requiere de cuidados de otra persona, lo que hace evidente la fragilidad de la especie humana, si bien dicha condición cambia con la edad o la maduración física o cognoscitiva, en la mayoría de los casos, eso no garantiza que desaparezca el riesgo de volver a ello, ya sea por un accidente, alguna enfermedad, sin embargo, es necesario sumar el tiempo reflejado en el proceso de envejecimiento, como señala la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez:

todo ser humano se encuentra en riesgo de caer en dependencia ya sea física, emocional, cognoscitiva, económica o mixta en cualquier momento de su vida, no solo los adultos mayores, es decir; desde el

nacimiento, en la niñez, en la juventud o en la madures se es susceptible a cuidados asistenciales<sup>7</sup>.

Con esto la Dra. Mendizábal Bermúdez reconoce que la dependencia tiene distintas aristas y rompe el sesgo de que solo existen las causales por enfermedad o accidente, ya que los adultos mayores son susceptibles de caer en dependencia funcional con mayor facilidad, al ampliar las categorías de las personas afectadas e incluso las causas, debido a que las enfermedades y los accidentes no son las únicas que pueden originar esta condición, incluso la vejez es quizás, el motivo más conocido pero tradicionalmente se vincula a la discapacidad.

Para la Dra. Célia Pereira Caldas, «No es solo la discapacidad lo que crea la dependencia, sino la suma de la discapacidad con la necesidad»<sup>8</sup>.

Es decir, no basta tener alguna limitación relativa a la condición física o cognoscitiva, ya que existen personas que viven con alguna discapacidad que son independientes y que logran adaptarse al entorno, llevando una vida con autonomía, mientras que las personas que son dependientes, requieren la ayuda externa para poder adaptarse al entorno y las condiciones necesarias para poder realizar sus actividades personales.

Otro de los aspectos ligados a la dependencia, es que la persona se ve vulnerable ante las condiciones sociales, sanitarias e incluso el envejecimiento ya que la dependencia es una causa de exclusión de la vida social que puede generar violencia en su contra, dado el grado de vulnerabilidad al que se encuentran expuestos.

Por lo anterior se puede señalar que «La edad y la situación de dependencia tienen una relación directa entre sí [...]; sin embargo, también existen otras situaciones que ocasionan dependencia, como por ejemplo [...] las enfermedades de tipo crónico»<sup>9</sup>, las cuales se caracterizan por la larga duración y la necesidad constante de estabilidad y cuidados que representan su atención y seguimiento, dicho fenómeno está transformando el mundo y con él, la apreciación de lo que vivimos como sociedad.

Es necesario señalar que la condición de la dependencia no es un

---

<sup>7</sup> F. ESQUIVEL DÍAZ, *Análisis internacional del seguro de cuidados de largo plazo, viabilidad para el escenario mexicano*, Tesis de Maestría en Derecho, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, p. I, que menciona a Mendizábal Bermúdez.

<sup>8</sup> C. PEREIRA CALDAS, *Envelhecimento com dependência: responsabilidades e demandas da família*, en *Cadernos de Saúde Pública*, 2003, n. 3, p. 775.

<sup>9</sup> R. GONZÁLEZ-RODRÍGUEZ, M. GANDOY-CREGO, M. CLEMENTE DÍAZ, *Determinación de la situación de dependencia funcional. Revisión sobre los instrumentos de evaluación más utilizados*, en *Gerokomos*, 2017, n. 4, p. 184.

asunto nuevo, sin embargo, si lo es la importancia que se ha atribuido por parte del estado, especialmente desde el enfoque del riesgo social y los efectos económicos que han comenzado a ser estudiados a través del rol de la mujer en el trabajo no remunerado y la distribución de la carga del mismo.

La dependencia funcional, entendida como la necesidad de asistencia y cuidados prolongados debido a limitaciones físicas o cognitivas, representa un desafío significativo en el ámbito de la vulnerabilidad social; si bien esta condición no es nueva en la historia de la humanidad, su relevancia ha cobrado mayor atención en la actualidad, especialmente en el contexto del reconocimiento por parte del Estado y la sociedad de su impacto en el bienestar individual y colectivo.

Uno de los aspectos que ha destacado la importancia de abordar la dependencia funcional es el enfoque del riesgo social, dado que se reconoce que la dependencia funcional no solo afecta al individuo que la experimenta, sino que también tiene consecuencias sociales y económicas significativas, ya que se ha observado que las personas con dependencia funcional en la mayor parte de los casos tienen nulo o bajos ingresos económicos, lo que recae en el núcleo familiar el sustentar a la persona vulnerable.

Además, la dependencia funcional ha prestado una atención particular al papel de las mujeres en consideración a que han asumido un papel predominante en la provisión de cuidados no remunerados a familiares con dependencia funcional, lo que ha contribuido a la invisibilización y subvaloración de este trabajo.

En este sentido, la dependencia funcional no solo representa un desafío individual, sino también un desafío del entorno social, ya que las personas enfrentan barreras adicionales para acceder a servicios de salud y apoyo social, lo que puede exacerbar su situación de vulnerabilidad y marginalidad.

Por lo tanto, es crucial que el Estado y la sociedad en su conjunto reconozcan y aborden la dependencia funcional como un problema de vulnerabilidad social, desarrollando políticas y programas que garanticen el acceso equitativo a servicios de cuidado y apoyo, así como la redistribución justa de la carga de cuidados entre todos los miembros de la sociedad.

## **2.2. El trabajo de los cuidados de largo plazo**

Cuando hablamos de la persona en situación de dependencia funcional debemos reconocer que, vinculado a ellos, se encuentra la responsabilidad denominada cuidados de largo plazo, que comúnmente absorbe el núcleo

familiar, esto lo podemos reconocer de acuerdo a lo que menciona sobre el cuidado el Dr. Manuel Amezcua:

Cuidar consiste en ayudar a las personas a satisfacer sus *necesidades básicas*, cuando se enfrentan a situaciones de disminución de la salud o desvalimiento (infancia, vejez, embarazo, etc.)<sup>10</sup>.

En ese sentido, podemos observar que dicha ayuda se otorga a quién se encuentra atravesando una situación que impide sortear las necesidades comunes y que hace necesario el apoyo de otro individuo.

Los cuidados de largo plazo por su parte, no son un fenómeno nuevo, pero si su visibilización y el reconocimiento del problema de quienes realizan dicha actividad, exponiendo el rol de la familia en especial de la mujer en el otorgamiento de ellos, la falta de oportunidades que presenta tanto el sector social, junto con el mercado y los efectos en términos económicos, así como el papel del Estado en los cuidados ofrecidos por instituciones públicas, en ese sentido, la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) consideran que dichos cuidados son un «conjunto de servicios requeridos por personas con un grado de funcionalidad física o cognitiva reducido que, por lo tanto, dependen de otra persona (durante un periodo largo de tiempo) para realizar sus actividades»<sup>11</sup>, «a fin de promover un nivel de capacidad funcional conforme con los derechos básicos, las libertades fundamentales y la dignidad humana»<sup>12</sup>.

En lo expuesto se puede señalar que los cuidados de largo plazo mantienen tres elementos fundamentales. El primero, el reconocimiento de un individuo que vive una disminución funcional física o cognoscitiva por causa de alguna enfermedad, condición, vejez o problema que impide su pleno funcionamiento, el cual le impide interactuar con el entorno o realizar actividades básicas personales, producto de una discapacidad que llevo a la persona a la dependencia. El segundo es la existencia de un ser o ente que puede otorgar dicha ayuda, el cual tiene como objetivo apoyar con: la atención física, cognoscitiva, afectiva o económica en los momentos de dificultad para la persona, otorgando alimentos, el cuidado durante la enfermedad, la atención médica o los cuidados durante el reposo entre otras formas de otorgarlos. Y el tercer elemento es la existencia de una relación

---

<sup>10</sup> M. AMEZCUA, *Tema 1. Evolución de los cuidados en las culturas arcaicas*, en [www.fundacionindex.com/gomeres](http://www.fundacionindex.com/gomeres), 12 septiembre 2016, p. 5.

<sup>11</sup> OECD, *A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care*, OECD Health Policy Study, 2013, p. 10.

<sup>12</sup> OPS, BID, *La situación de los cuidados a largo plazo en América Latina y el Caribe*, 2023, p. 1.

subjetiva entre los dos sujetos: el cuidador y el dependiente, el cual se aprecia físicamente, cognoscitiva e incluso económicamente, ya sea en la administración, gestión o acompañamiento de las necesidades materiales o afectivas de la persona dependiente, mediante un contexto familiar, social o profesional.

Partiendo de lo anterior, debemos reconocer que los cuidados de largo plazo representan un trabajo fundamental en la sociedad, aunque históricamente este trabajo ha sido subestimado y a menudo invisibilizado, estos cuidados se refieren a la asistencia continua y prolongada que se brinda a personas con limitaciones físicas, cognitivas o de salud, con el fin de satisfacer sus necesidades básicas y promover su bienestar general.

En la mayor parte de los casos los cuidados de largo plazo implican una dedicación constante de tiempo y esfuerzo por parte de quienes los proporcionan, ya que incluye tareas como: la alimentación, el baño, el vestido, la movilización, la administración de medicamentos y la atención emocional y social, por lo que vuelve un trabajo que es exigente y puede requerir habilidades especializadas, principalmente cuando se trata de cuidados médicos o terapéuticos, es crucial reconocer que el trabajo de cuidados de largo plazo tiene un valor económico y social significativo; sin embargo, gran parte de este trabajo se realiza de forma no remunerada por lo que, lo analizaremos a continuación.

### **2.3. El derecho social como pilar de los cuidados de largo plazo**

La interrelación entre la dependencia, la calidad de vida y el bienestar social es un tema de suma importancia en el ámbito del derecho social y la seguridad social, dado que la dependencia funcional, entendida como la limitación en la autonomía para realizar actividades básicas de la vida diaria, puede tener un impacto significativo en la calidad de vida y el bienestar de las personas y aunado a ello todas las implicaciones existentes en los cuidados de largo plazo son fundamentales para garantizar una calidad de vida adecuada a las personas en situación de dependencia.

#### **2.3.1. Derecho social**

Continuando con el marco conceptual, en el presente trabajo la dependencia funcional y los cuidados de largo plazo, no puede entenderse sin un contexto jurídico, en ese sentido, el derecho social juega un papel preponderante, primero porque es el pilar fundamental de la justicia social

y la equidad, y segundo porque su esencia busca nivelar la asimetría entre las personas, situación que es distinta a las ramas del derecho privado y el derecho público.

Ya que, para la persona, como para la sociedad, el derecho social busca la protección de la dignidad de los valores, derechos y prerrogativas que se asocian al bienestar de la persona tanto en el aspecto de la salud, el trabajo o incluso el sano desarrollo.

En ese sentido, el derecho social en palabras del reconocido maestro Ángel Guillermo Ruiz Moreno, es un «conjunto de leyes y disposiciones que establecen principios y procedimientos a favor de las personas, grupos y sectores sociales integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su nivelación con las otras clases de la sociedad»<sup>13</sup>, por tal, las personas que se encuentran en dependencia constituyen un grupo social que requiere la existencia de normas que reconozcan su condición como clase vulnerable, así como instituciones encargadas de la responsabilidad de garantizar sus derechos y materializarlos.

Por ello, el objetivo pone de manifiesto, que las disciplinas como la seguridad social, reconoce un derecho subjetivo a la persona, desde un ámbito de la protección social de la comunidad, así como la obligación del Estado de crear instituciones dotadas de facultades y derechos para responder dicho ejercicio, por lo cual se garantizan prestaciones a quienes se enfrenta en una situación de riesgo, como puede ser la dependencia funcional o ante un hecho de marginalidad causado por la exclusión social al otorgar cuidados asistenciales, limitando la participación en la comunidad de quienes realizan dichos actos, lo que obliga al Estado a través de instituciones a otorgar prestaciones en especie o económicas para nivelar las condiciones de marginalidad de su población.

Por tal, un aspecto particular del derecho social se basa en un contexto solidario e inclusivo; sin ello, la persona que sufre una situación de dependencia se vería aislada de la comunidad. En ese sentido – de acuerdo a la OIT – «la justicia social es el acceso equitativo a los derechos y oportunidades»<sup>14</sup>.

Lo que lleva a la persona dependiente a ser sujeto de derechos protegido a través del Estado mediante instituciones que garanticen, que dichas personas no serán excluidas, invisibilizadas o incluso expulsadas del

---

<sup>13</sup> Á.G. RUIZ MORENO, *Nuevo derecho de la seguridad social*, Porrúa, 2005, p. 141.

<sup>14</sup> Y. ARAI, *¿Qué es la justicia social y por qué debemos promoverla más que nunca en 2023?*, en [www.ilo.org](http://www.ilo.org), 20 febrero 2023. Para el Dr. Donati «La justicia, como todos los principios que gobiernan el derecho, no puede concebirse sino en función de las relaciones sociales» (B. DONATI, *¿Que es la justicia social?*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, 1948, n. 39-40, p. 3).



espacio público, es decir; pese a las diferencias producto de tal condición siguen siendo parte de la sociedad, ejemplificando la importancia de la justicia social como un valor universal.

La Justicia social no se refiere a pretensiones o a acciones coercitivas. Es más bien la base de las concesiones, de los reconocimientos espontáneos. Si la Justicia legal se caracteriza en su aspecto más notorio por el ejercicio individual de los derechos, la Justicia social – cualquiera que sea su influencia en el campo de las acciones – es ante todo escuela colectiva del deber<sup>15</sup>.

La justicia social en este trabajo se concibe, como un principio político y ético, que busca que quienes se encuentren en marginalidad indistintamente la causa, mejoren sus condiciones de vida, lo que da pauta a que la seguridad social sea reconocida como una parte integral del desarrollo de la persona en un sentido de derecho humano<sup>16</sup> «que tiene como finalidad la elevación de calidad de vida de las personas a través de las instituciones, principios y herramientas que protegen de riesgos sociales y necesidades individuales, mediante prestaciones tanto económicas, como en especie»<sup>17</sup>.

En ese sentido, la relación directa del derecho social se establece en sus disciplinas jurídicas, en la parte adjetiva y sustantiva del derecho, es decir:

[el derecho de] La Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todas las personas contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y las previene, a fin de permitir su bienestar mediante la superación de aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural<sup>18</sup>.

Partiendo de lo anterior, tanto los principios como las normas establecen derechos a la persona, generando su cumplimiento que se materializa a través de las instituciones cuya función establece atender las contingencias que previamente han sido aceptadas en la norma; sin embargo la seguridad social no puede ser solo señalada en un contexto

---

<sup>15</sup> B. DONATI, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> Para la Dra. Mendizábal Bermúdez «la seguridad social, como derecho humano consagrado en instrumentos internacionales y marcos normativos nacionales, es un derecho que contribuye a la vida digna de las personas» (G. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, *Seguridad social y el ingreso mínimo en México como fundamento para una vida digna*, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 2024, n. 38, p. 114).

<sup>17</sup> G. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, *La seguridad social en México*, Porrúa, 2019, p. 55.

<sup>18</sup> A. BRICEÑO RUIZ, *Derecho de la seguridad social*, Oxford, 2011, p. 14.

jurídico, ya que su importancia recae en su contenido social: el Dr. José Pérez Leñero menciona que «[la seguridad social] concebida como parte de la ciencia política [...] tiene por fin defender o propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual»<sup>19</sup>.

No es posible hablar de una sociedad próspera cuando, las personas con dependencia funcional y sus cuidadores se encuentran en riesgo de caer en la miseria ante la falta de medios de subsistencia o por la gravedad de los altos costos asociados a la atención médica u hospitalaria.

Como derecho humano la seguridad social las contingencias que aborda están determinadas por la conciencia social de cada país, pese a que los ordenamientos jurídicos constitucionales establecen su existencia o incluso en tratados internacionales, sin embargo, como en el caso mexicano, no existe el reconocimiento legal de la contingencia, como es la dependencia funcional.

El derecho de la seguridad social, tiene la herramienta del seguro social como un mecanismo que reconoce contingencias relacionadas, en ese sentido el seguro social, parafraseando a la Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez, es el mayor instrumento que otorga de manera activa la seguridad social, como derecho positivo y subjetivo del individuo, ya que reconoce contingencias y otorga medidas para salvaguardar la vida de la persona, su economía o su salud, con ello, los altos costos producto de alguna contingencia son resueltos a través de la colectividad, que previamente mediante la definición de prestaciones y cuantías buscan asegurar un mínimo nivel de vida para las personas, que aportan a dicho seguro.

En el seguro social se constituyen ramas de aseguramiento creadas «únicamente frente a las contingencias profesionales, sociales y biológicas que la misma ley determine»<sup>20</sup> las cuales varían de país a país.

### 3. Marco histórico de los cuidados asistenciales

El ser humano vive en un contexto de inseguridad, expuesto a las amenazas que existen en el entorno natural o biológicas que acontecen con el tiempo como la vejez o la enfermedad que pueden producir incapacidad para subsistir por sí mismo e incluso el “estado de inseguridad”, como lo visualiza Ricardo Nugent:

---

<sup>19</sup> J. PÉREZ LEÑERO, *Fundamentos de la Seguridad Social*, Aguilar, 1956, p. 35.

<sup>20</sup> G. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, *La seguridad social en México*, cit., p. 173.

[el] estado de inseguridad en que vive el hombre, desde los albores de la humanidad [...]. El hombre se enfrenta a un mundo que no entiende y que le agrede constantemente, a lo que se agregan las enfermedades y por consiguiente la urgente necesidad de prevenirlas; al igual que las vicisitudes propias de la vejez y la imposibilidad de subsistir por sus propios medios<sup>21</sup>.

En ese sentido, al reflexionar que los seres humanos históricamente se agrupan para sobrevivir ante la inseguridad en la que vive y con ello aumentar la probabilidad de evitar la amenaza, situando en ello; a quien otorga protección y cuidados asistenciales ya sea por la incapacidad para proveerse alimentos o durante la recuperación incluso «En todas las civilizaciones encontramos prácticas médicas que tratan de evitar la enfermedad, de curar a los enfermos utilizando diferentes métodos [...]. En algunas civilizaciones lo que se denominó enfermería estuvo a cargo de esclavos, domésticas y ancianas»<sup>22</sup>.

Analizando el panorama, encontramos que el Dr. Álvaro Acevedo Tarazona<sup>23</sup>, la Dra. María Agustina Andrade<sup>24</sup> y Dr. Manuel Amezcua señalan en sus estudios que en Egipto existían instituciones de ayuda mutua para enfrentar la enfermedad, a los adultos mayores de élite, se les autorizaba personal de ancianidad e incluso era obligatorio el cuidado y los alimentos, tanto para los hijos, como de hijo a padres.

Los doctos concuerdan que los cuidados se fundamentaban en un aspecto empírico abarcando «Heridas, fracturas, abscesos, dislocaciones [...] Embarazo, parto y perinatal [...] Vendajes y embalsamamiento [...] Cuidados de los ojos ante el tracoma [...] Picaduras de serpientes y otros animales ponzoñosos»<sup>25</sup>, es decir, ante la amenaza constante del medio y las condiciones en las que intervienen, los cuidados permiten la continuidad del individuo y una fortaleza ante la desventaja de la individualidad.

En el caso de las instituciones responsables de realizar actos de

---

<sup>21</sup> R. NUGENT, *La seguridad social: su historia y sus fuentes*, en N. DE BUEN LOZANO, E. MORGADO VALENZUELA (coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 603.

<sup>22</sup> M.R. PARENTINI, *Historia de la Enfermería. Aspectos relevantes desde sus orígenes hasta el siglo XX*, Trilce, 2002, pp. 19-20.

<sup>23</sup> Á. ACEVEDO TARAZONA, *La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia*, en *Annuario Historia Regional y de las Fronteras*, 2010, vol. XV.

<sup>24</sup> M.A. ANDRADE, *La vejez en el Antiguo Egipto*, en las *Actas publicadas de la I Jornada de Actualización en Investigación y Docencia sobre el Cercano Oriente Antiguo*, Ensenada (Argentina), 2-3 noviembre 2017.

<sup>25</sup> M. AMEZCUA, *Tema 1. Evolución de los cuidados en las culturas arcaicas*, cit., p. 35.

cuidados, han existido distintas etapas de formación entre las más antiguas destaca en Roma el *xenodochium*<sup>26</sup> cuya función consistía en asistir a enfermos y peregrinos.

En el Imperio Azteca<sup>27</sup>, en los cuidados participaban mujeres y hombres, aplicando remedios naturales, alimentándolos, destaca la figura de la *tlamatqui-ticitl* (partera), quien cuidaba a la madre y atendía al recién nacido.

En la edad media la filosofía cristiana exigía «consideración igualitaria hacia los pobres, los peregrinos y los enfermos, siendo deber de la Iglesia la atención a estos grupos como práctica caritativa»<sup>28</sup>. En este periodo los cuidados de los dependientes, ya fuera por accidente o enfermedad, se consideraban obligación de las parroquias, lo que posteriormente pasó a ser un asunto propio de hospicios y hospitales para posteriormente ayudar a ciegos e inválidos<sup>29</sup>.

Por su parte las Guildas son asociaciones de asistencia mutua creadas para socorrer a los enfermos, bajo el principio de solidaridad<sup>30</sup>; el gremio<sup>31</sup> fue otro de los mecanismos para otorgar medidas para los cuidados. El Dr. Amezcua<sup>32</sup> señala que las beguinas eran mujeres que trabajaban en hospitales, leproserías o cuidando enfermos en casas, los hospitaleros eran responsables de organizar los cuidados, recibían a los enfermos, realizaban funciones asistenciales, como lavar ropa, guisar y alimentarlos.

En cuanto a la personas con discapacidad, «En el siglo XIV, los nacidos con alguna deficiencia ya sea física, sensorial o mental, como la sordera, la ceguera, la parálisis, la cuadriplejía, entre otros, eran confinados a grandes encierros, en los que eran exhibidos los fines de semana»<sup>33</sup>. Como se puede observar la falta de respeto a la dignidad de la persona es una constante en

<sup>26</sup> I. VELÁZQUEZ (ed.), *Vidas de los santos padres de Mérida*, Trotta, 2008, p. 5.

<sup>27</sup> Cfr. L. CUEVAS GUAJARDO, D.M. GUILLÉN CADENA, *Breve historia de la Enfermería en México*, en *CuidArte*, 2012, n. 1.

<sup>28</sup> M.L. MARTÍNEZ MARTÍN, E. CHAMORRO REBOLLO, *Historia de la Enfermería. Evolución histórica del cuidado enfermero*, Elsevier, 2017, p. 41.

<sup>29</sup> A. RUEZGA BARBA, *Seguridad social. Una visión latinoamericana*, CIESS, 2009, p. 14.

<sup>30</sup> R. NUGENT, *op. cit.*, p. 605.

<sup>31</sup> «Asociación formada por los maestros, oficiales y aprendices de un mismo oficio, regida por ordenanzas o estatutos especiales. Los gremios surgieron en Europa durante la *Baja Edad Media* [...]. Regulaban la actividad *laboral*, la *formación* y *aprendizaje* de sus asociados [...]. También los *amparaba* en caso de desgracias como la *viudez*, *orfandad* o *enfermedad*, a través de pensiones, asignaciones o el mantenimiento de hospitales» (véase el [Glosario de Claseshistoria](#), entrada *Gremio*).

<sup>32</sup> M. AMEZCUA, *Tema 3. El cuidado de la salud en la Edad Media*, en [www.fundacionindex.com/gomeres](http://www.fundacionindex.com/gomeres), 2 octubre 2015.

<sup>33</sup> P. DI NASSO, *Mirada histórica de la discapacidad*, Fundació Càtedra Iberoamericana, 2010.

este periodo, que incluso llegó a quitarles la vida como producto de la falta de leyes que garantizaran su existencia.

En la Revolución Industrial junto al modelo económico capitalista, trajo consigo un claro desarrollo de la sociedad, en este periodo dichos cuidados se enmarcan en los valores de la sociedad moderna, la división del trabajo y el rol de la identidad de la mujer, donde es atribuida dicha responsabilidad al seno familiar, en ese sentido «La mercantilización de los procesos productivos realizados por las familias en las sociedades preindustriales situó los trabajos de cuidados en el centro del trabajo familiar doméstico»<sup>34</sup> esto tiene un impacto en la construcción de los actores que realizan el cuidado ya que al situar el tema en un asunto de orden familiar, lo redujo a un contexto de orden privado, alejado de la responsabilidad del Estado para su ejercicio.

Al afianzar su poder político el estado, surgieron sistemas colectivos de protección social, gracias al Estado Social del Siglo XIX, Otho Von Bismark en Alemania crea los primeros seguros sociales y en el siglo XX, dentro del Estado inglés, surge Beveridge con su modelo universal, solidario, de presencia nacional, en un contexto de Estado de bienestar.

Es así, que en «los años sesenta [del siglo XX], algunos países se decidieron a universalizar la cobertura del riesgo de dependencia»<sup>35</sup> entre los primeros países podemos encontrar los Países Bajos en 1968 con la Ley de Gastos Médicos Extraordinarios cubriendo «gastos derivados de hospitalizaciones de larga estancia, la atención de cuidados que devienen de enfermedades crónicas en las personas mayores, atiende los problemas derivados de las discapacidades, todos los cuidados derivados de salud mental y los de carácter preventivo»<sup>36</sup>.

En Italia la Ley 118/1971 conocida como Ley de Invalidez, incorporó a la asistencia social a las personas que sufrieran dependencia funcional y que se encontraran excluidos del seguro de invalidez otorgado por la relación laboral<sup>37</sup>.

En Austria parten de la Ley Federal de Subsidio de Cuidado a Largo Plazo de Austria (*Bundespflegegeldgesetz* – BPGG) del año de 1992, mientras que en 1994 Alemania «creó un seguro social universal obligatorio que está

---

<sup>34</sup> C. CARRASCO, C. BORDERÍAS, T. TORNS, *Introducción. El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales*, en C. CARRASCO, C. BORDERÍAS, T. TORNS (eds.), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*, Catarata, 2011, p. 19.

<sup>35</sup> D. CASADO MARÍN, G. LÓPEZ I CASASNOVAS, *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro*, Fundación “la Caixa”, 2001, p. 71.

<sup>36</sup> IMSERSO, *op. cit.*, p. 686.

<sup>37</sup> Cfr. E.M. HOHNERLEIN, *Long-Term Care Benefits and Services in Italy*, en U. BECKER, H.-J. REINHARD (eds.), *Long-Term Care in Europe. A Juridical Approach*, Springer, 2018.

disponible para personas con discapacidades más graves»<sup>38</sup>.

En el caso mexicano, la dependencia funcional y los cuidados fueron enmarcados dentro de la discapacidad por tal, la mayoría de las prestaciones se basaron en transferencias monetarias vinculados a la vejez, los cuidados relegados al ámbito privado a través de la familia, en el caso del IMSS lo más cercano a la dependencia se encuentra en la “ayuda asistencial”<sup>39</sup> cuya finalidad es otorgar un apoyo monetario al trabajador que no cuenta con familiares que puedan hacer el trabajo de asistencia y de cuidados del pensionado.

Lo anterior se complementa con el Programa de Atención Domiciliaria al Enfermo Crónico (ADEC), el cual se encuentra regulado por la Norma Oficial Mexicana NOM-011-SSA3-2014, *Criterios para la atención de enfermos en situación terminal a través de cuidados paliativos*, al igual que por la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-021-SSA3-2009, para la atención ambulatoria de enfermería a pacientes con padecimientos crónico-degenerativos y de tratamiento prolongado del año 2009.

#### 4. El seguro de cuidados de largo plazo en Alemania

Alemania desde 1994 garantiza la protección social de la dependencia a la colectividad, su seguridad social contempla 5 seguros obligatorios, para comprender lo anterior, el análisis parte de 2 categorías: la primera son las características de su sistema de seguridad social bajo las condiciones sociodemográficas donde se expone las condiciones de envejecimiento, personas que otorgan cuidados y condiciones para otorgarlos, así como su relación con la salud y la segunda, la existencia del marco normativo del seguro social de la dependencia.

##### 4.1. Perspectiva sociosanitaria y demográfica

De acuerdo con la Oficina Federal de Estadística de Alemania (Statistisches Bundesamt) demográficamente el país cuenta al 30 de septiembre de 2023 con 84,607,016 habitantes de ellos: 41,740,792 son

---

<sup>38</sup> A.K. HOFFMAN, *Reimagining the Risk of Long-Term Care*, en *Yale Journal of Health Policy, Law, and Ethics*, 2016, vol. XVI, n. 2, p. 224.

<sup>39</sup> Se define como «da prestación en dinero que se otorga al pensionado por invalidez, así como a los viudos o viudas pensionados, cuando su estado físico requiera forzosamente que lo asista otra persona de forma permanente o continua» (*Glosario IMSS*, entrada *Ayuda Asistencial*).

hombres y 42.138.265 mujeres<sup>40</sup>, la densidad poblacional es de 230 hab/km<sup>2</sup>, lo que convierte a dicha nación en uno de los más poblados en Europa.

Con una tendencia a la alta, Alemania tiene una edad mediana de 45,7 años, con una esperanza de vida para los hombres de 78,7 años, para las mujeres de 83,6 y un promedio de 19,9 años más una vez que se llega al umbral de los 65 años, la tasa de fecundidad de hijos nacidos vivos por mujer es de 1,59, la edad mediana de la maternidad es a los 31,2 años<sup>41</sup>, la edad promedio para contraer matrimonio es a los 34,4 años para los hombres y 31,9 años para las mujeres<sup>42</sup>, lo que demuestra que ya no solo se viven más años, sino que son más personas. Las cuales se encuentran distribuidas en 41,5 millones hogares, de los que el 76% es de 1 o 2 personas y el 24% es de 2 o más<sup>43</sup>. «El 31% de los 41.5 millones de hogares, vive una persona mayor de 65 años donde el [...] 47% eran hogares de dos personas, los hogares unipersonales otro 47% y solo el 6% de los hogares en los que vivía al menos una persona mayor de 65 años o más estaba formado por tres o más personas»<sup>44</sup>, si se toma en cuenta solo a mayores de 85 años el 64% son unipersonales, el 30% con dos personas, solo el 6% con 3 o más personas, solo el 3% de todos los hogares, cohabitan tres o más generaciones, hijas, nietos, yernos<sup>45</sup>.

Lo anterior es importante, porque las redes de apoyo necesarias para los cuidados y el otorgamiento de apoyo psicológico, afectivo, económico, material se limita dada la composición de los hogares, lo que hace evidente su disminución y con ello, la falta de apoyo.

Sin embargo, para hacer frente a ello el acceso a servicios de salud en Alemania cuenta con un sistema doble de seguros, por un lado, el seguro médico de carácter público y el seguro médico privado, el país cuenta con 1.914 hospitales, 494.326 camas, no existe un sistema nacional de salud, sino la suma de organismos independientes que otorgan prestaciones ya sean en especie, económicas o mixtas, esto quiere decir; dicho seguro no tiene un fundamento constitucional, ya que se expone a través de leyes ordinarias dentro del código de carácter federal.

---

<sup>40</sup> Vid. [www.destatis.de](http://www.destatis.de), tema *Bevölkerung*, página *Bevölkerungsstand*.

<sup>41</sup> UNITED NATIONS, *World Population Prospects 2019. Volume II: Demographic Profiles*, 2019, Germany, p. 564.

<sup>42</sup> Vid. [www.destatis.de](http://www.destatis.de), tema *Bevölkerung*, página *Demografischer Wandel, Eben im Wandel*.

<sup>43</sup> Vid. [www.destatis.de](http://www.destatis.de), tema *Bevölkerung*, página *Demografischer Wandel, Entwicklung der privaten Haushalte zwischen 1991 und 2040*.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> Vid. [www.destatis.de](http://www.destatis.de), tema *Bevölkerung*, página *Haushalte und Familien, Was ist der Mikrozensus?*

Las personas con discapacidad grave, añadiendo a aquellos que sufren de un deterioro mínimo del 50%, corresponde al 9,5% de la población total del país, de ellos, el 34% tenían 75 años o más, el 44% pertenecía al grupo de edad entre 55 y 74 años. Solo el 2% eran niños y adolescentes menores de 18 años, la discapacidad fue causada en un 89% por enfermedad, 3% causas congénitas, menos del 1% por accidentes o enfermedad profesional y 6% causas no especificadas<sup>46</sup>.

El 58% tenía problemas físicos atribuidos en porcentajes del 25% a órganos internos o sistemas de órganos, 11% tenía restringida brazos o/ piernas, 10% la columna, 4% por ceguera, 4% pérdida del oído, equilibrio o del habla, 2% por la pérdida de uno o ambos senos, 13% discapacidad mental o emocional, 9% trastornos cerebrales, mientras un 19% no presentaba un tipo específico de discapacidad más grave<sup>47</sup>.

## 4.2. Marco normativo del seguro de dependencia en Alemania

La base jurídica y filosófica del seguro de dependencia funcional está en la seguridad social que abarca seguros organizados en «cinco ramas: el seguro de enfermedad, el seguro de dependencia, el seguro de pensiones, el seguro de accidentes y el seguro de desempleo»<sup>48</sup> todos obligatorios tanto a nacionales como a residentes permanentes e incluso a personas<sup>49</sup> que migran dentro de la UE<sup>50</sup>.

Se trata de un sistema prestacional de carácter mixto, pues las prestaciones del seguro de dependencia son prestaciones de servicios, prestaciones en especie y prestaciones dinerarias, así como el reembolso de gastos<sup>51</sup> es una protección sustantiva pero también procesal o adjetiva en virtud de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de Seguridad Social (*Sozialgerichtsgesetz* – SGG) que tiene una doble función: por un lado es una ley orgánica y por el otro es una ley procesal. Se encuentra regulado en el

<sup>46</sup> STATISTISCHES BUNDESAMT, *7,9 Millionen schwerbehinderte Menschen leben in Deutschland*, Pressemitteilung, 2020, n. 230.

<sup>47</sup> *Idem*.

<sup>48</sup> COMISIÓN EUROPEA, *La Seguridad Social en Alemania*, 2012, p. 5.

<sup>49</sup> Cfr. [Reglamento \(UE\) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión](#); [Reglamento \(CE\) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social](#).

<sup>50</sup> Vid. STJUE 5 marzo 1998, asunto C-160/96, *Manfred Molenaar y Barbara Fath-Molenaar c. Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg*.

<sup>51</sup> Vid. J. MARTÍNEZ GIRÓN, *El sistema de protección social de las personas dependientes en Alemania*, en [Revista Derecho Social y Empresa](#), 2017, n. 8.



Libro XI del Código Social (*Sozialgesetzbuch – SGB*), el cual señala que el financiamiento de dicho seguro es a través de empleados, empleadores y el gobierno, es necesario señalar que es obligatorio bajo un sistema dual de libre inscripción, donde la persona puede optar por su inscripción libre al seguro público o privado, en cualquiera de los dos casos, va ligado al seguro de enfermedad, es decir, el seguro de enfermedad e incapacidad temporal (*Gesetzliche Krankenversicherung – GKV*) «paga las visitas al médico y muchos medicamentos y terapias»<sup>52</sup> mientras que el seguro de dependencia (*Pflegeversicherung*) «proporciona una cobertura básica para el caso de que, a causa de una enfermedad, requiera usted una asistencia prolongada»<sup>53</sup>.

En cuanto a su población beneficiaria del seguro de dependencia, los alemanes son contundentes al señalar que los beneficiarios «deben ser personas que no puedan compensar o hacer frente de forma independiente a las deficiencias físicas, cognitivas o psicológicas o al estrés o las demandas relacionadas con la salud. La necesidad de atención debe ser permanente, presumiblemente durante al menos seis meses»<sup>54</sup>.

En ese sentido, el grado de deficiencias se relaciona a: movilidad, habilidades cognitivas y comunicativas, comportamientos y problemas psicológicos, autosuficiencia, enfrentamiento y manejo independiente de enfermedades o demandas y tensiones relacionadas con la terapia y organizar la vida cotidiana y los contactos sociales.

Un aspecto a destacar es la forma que se concibe la participación en el otorgamiento de los cuidados, primero porque hace referencia a las condiciones donde se ejecutan los cuidados y segundo porque agrega a los cuidadores como sujetos que, a su vez, necesitan ser atendidos y cuidados. Por ello, los cuidados son considerados como un asunto de responsabilidad conjunta entre el Estado y los organismos encargados de la atención de ellos, bajo una responsabilidad jurídica y la atención de los voluntarios y los familiares, cuya característica es la relación del ámbito privado que media entre el beneficiario y el cuidador, buscando la atención domiciliaria para que el dependiente realice con la mayor normalidad posible sus actividades en el entorno familiar.

En segundo lugar, se encuentran las necesidades de las personas en condición de dependencia, pero también agregan las necesidades de los cuidadores principalmente de los informales.

---

<sup>52</sup> Página web *Salario, impuestos y seguros sociales*, en *Make it in Germany*, tema *Trabajar en Alemania*, sección *Mundo laboral*.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> *Sozialgesetzbuch (SGB) – Elftes Buch (XI) – Soziale Pflegeversicherung (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014)*, § 44.

Martínez Girón<sup>55</sup> señala que este tipo de cuidadores tienen principalmente 3 tipos de prestaciones, las cuales se rigen conforme al § 44 del Libro XI SGB: primero, prestaciones sobre aseguramiento social de las personas cuidadoras, es decir, el cuidador informal es acreedor del pago de cotizaciones a los seguros sociales de pensiones y de accidente de trabajo; segundo, prestaciones complementarias durante el tiempo de cuidado e impedimento laboral de corta duración, esto es, sí son trabajadores formales, pero también son cuidadores informales, con ello pueden acceder a subsidios como el subsidio para el seguro de enfermedad y el seguro de dependencia; tercero, cursos de atención para parientes y cuidadores no profesionales de dependientes.

## 5. El problema de la dependencia funcional en México

En relación con la dependencia funcional, en lo relativo a un seguro de cuidados de largo plazo en México, no existe un seguro específico que reconozca dicha contingencia. El art. 123.A, Fracción XXIX, de la [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) solo reconoce seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería.

Sin embargo, en la [Ley del Seguro Social](#) existen el concepto de ayuda asistencial, así como un programa específico que atiende a adultos mayores organizado a través de reglamentos internos que les otorga cuidados y asistencia en sus hogares.

La [Ley del Seguro Social](#) especifica que la ayuda asistencial cuantifica un 20% más de acuerdo al sueldo del beneficiario, en caso de incapacidad permanente total, invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, y solo se otorga en caso de que la condición de la persona requiera asistencia de otra, ligado a la obtención de una pensión previamente diagnosticada y certificada por el IMSS.

Otro aspecto a destacar es la existencia del programa piloto ADEC que atiende necesidades de dependencia en derechohabientes dentro del IMSS (mencionado en el § 3).

Si bien no existe un seguro social que atienda la contingencia de la dependencia, este tipo de programa como tal, sí reconoce varias de las causas de los padecimientos, como pueden ser las enfermedades crónico degenerativas, no limita la edad (18 años, adultos mayores) y los accidentes, también las relaciones de cuidados entre el dependiente y el cuidador

---

<sup>55</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, *op. cit.*, pp. 7-11 del extracto.

(familia), la atención médica necesaria como una de las herramientas para otorgar los cuidados (grupos multidisciplinarios en el hogar) sin embargo, no existe ninguna prestación económica para enfrentar los gastos de su atención y dicho programa tiene como base la familia y la red informal de cuidados, sin mencionar que puede ser desintegrado sin mayor conflicto, al ser un programa piloto.

## 6. Conclusiones

El seguro de cuidados de largo plazo en Alemania, introducido en 1994 fue la respuesta al problema de la atención de las personas que viven en dependencia funcional, ya que dicho país se encuentra en un proceso avanzado de envejecimiento, si bien México no se encuentra en lumbrales tan alarmantes como es en Alemania, la realidad es que dicha condición va en aumento lo que obliga a las autoridades a tomar cartas sobre el asunto.

Para ello, la inclusión de una nueva rama de aseguramiento contributiva dentro del régimen obligatorio en la [Ley del Seguro Social](#) constituye una ventana de oportunidad en favor de una auténtica política social de reconocimiento de derechos, cuyo reto consiste en integrar a las personas que se encuentran en estado de dependencia funcional y por tal se encuentran vulnerables a la miseria, el hambre, los gastos catastróficos por salud, el asistencialismo electoral y la pérdida de derechos incluida su vida y dignidad.

## 7. Bibliografía

- ACEVEDO TARAZONA Á. (2010), [La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia](#), en [Anuario Historia Regional y de las Fronteras](#), vol. XV, pp. 191-204
- AGUDELO BOTERO M., MEDINA CAMPOS R.H. (2014), *Dependencia de las personas adultas mayores*, en L.M.F. GUTIÉRREZ ROBLEDO, M.C. GARCÍA PEÑA, J.E. JIMÉNEZ BOLÓN (eds.), [Envejecimiento y dependencia. Realidades y previsión para los próximos años](#), Academia Nacional de Medicina
- AMEZCUA M. (2016), [Tema 1. Evolución de los cuidados en las culturas arcaicas](#), en [www.fundacionindex.com/gomeres](#), 12 septiembre
- AMEZCUA M. (2015), [Tema 3. El cuidado de la salud en la Edad Media](#), en [www.fundacionindex.com/gomeres](#), 2 octubre

- ANDRADE M.A. (2017), *La vejez en el Antiguo Egipto*, en las *Actas publicadas de la I Jornada de Actualización en Investigación y Docencia sobre el Cercano Oriente Antiguo*, Ensenada (Argentina), 2-3 noviembre
- ARAI Y. (2023), *¿Qué es la justicia social y por qué debemos promoverla más que nunca en 2023?*, en [www.ilo.org](http://www.ilo.org), 20 febrero
- ARROÑADA S. (1997), *Aproximación a la vida de los niños en la Baja Edad Media española*, en *Meridies*, n. 4, pp. 57-71
- BRICEÑO RUIZ A. (2011), *Derecho de la seguridad social*, Oxford
- CARRASCO C., BORDERÍAS C., TORNOS T. (2011), *Introducción. El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales*, en C. CARRASCO, C. BORDERÍAS, T. TORNOS (eds.), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*, Catarata
- CASADO MARÍN D., LÓPEZ I CASASNOVAS G. (2001), *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración. Situación actual y perspectivas de futuro*, Fundación “la Caixa”
- COMISIÓN EUROPEA (2012), *La Seguridad Social en Alemania*
- CUEVAS GUAJARDO L., GUILLÉN CADENA D.M. (2012), *Breve historia de la Enfermería en México*, en *CuidArte*, n. 1, pp. 62-70
- DI NASSO P. (2010), *Mirada histórica de la discapacidad*, Fundació Càtedra Iberoamericana
- DONATI B. (1948), *¿Que es la justicia social?*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, n. 39-40, pp. 3-9
- ESQUIVEL DÍAZ F. (2022), *Análisis internacional del seguro de cuidados de largo plazo. Viabilidad para el escenario mexicano*, Tesis de Maestría en Derecho, Universidad Autónoma del Estado de Morelos
- GÓMEZ DANTÉS H., GARCÍA PEÑA M.C., SÁNCHEZ GARCÍA S., ROSAS CARRASCO Ó, CAMPUZANO RINCÓN J.C., LOZANO R. (2014), *Escenarios de la dependencia en México*, en L.M.F. GUTIÉRREZ ROBLEDO, M.C. GARCÍA PEÑA, J.E. JIMÉNEZ BOLÓN (eds.), *Envejecimiento y dependencia. Realidades y previsión para los próximos años*, Academia Nacional de Medicina
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ R., GANDOY CREGO M., CLEMENTE DÍAZ M. (2017), *Determinación de la situación de dependencia funcional. Revisión sobre los instrumentos de evaluación más utilizados*, en *Gerokomos*, n. 4, pp. 184-188
- HOFFMAN A.K. (2016), *Reimagining the Risk of Long-Term Care*, en *Yale Journal of Health Policy, Law, and Ethics*, vol. XVI, n. 2, pp. 147-231
- HOHNERLEIN E.M. (2018), *Long-Term Care Benefits and Services in Italy*, en U. BECKER, H.-J. REINHARD (eds.), *Long-Term Care in Europe. A Juridical Approach*, Springer

- IMSERO (2005), *Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España*
- INEGI (2021), *En México somos 126 014 024 habitantes: censo de población y vivienda 2020*, Comunicado de prensa, n. 24/21
- MARTÍNEZ GIRÓN J. (2017), *El sistema de protección social de las personas dependientes en Alemania*, en *Revista Derecho Social y Empresa*, n. 8, pp. 40-64
- MARTÍNEZ MARTÍN M.L., CHAMORRO REBOLLO E. (2017), *Historia de la Enfermería. Evolución histórica del cuidado enfermero*, Elsevier
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ G. (2024), *Seguridad social y el ingreso mínimo en México como fundamento para una vida digna*, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 38, pp. 105-134
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ G. (2019), *La seguridad social en México*, Porrúa
- NUGENT R. (1997), *La seguridad social: su historia y sus fuentes*, en N. DE BUEN LOZANO, E. MORGADO VALENZUELA (coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Universidad Nacional Autónoma de México
- OECD (2013), *A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care*, OECD Health Policy Study
- OPS, BID (2023), *La situación de los cuidados a largo plazo en América Latina y el Caribe*
- PARENTINI M.R. (2002), *Historia de la Enfermería. Aspectos relevantes desde sus orígenes hasta el siglo XX*, Trilce
- PAVÓN LEÓN L.M., MÉNDEZ MONTERO A. (2011), *La crisis del Instituto Mexicano del Seguro Social*, en *Revista Médica de la Universidad Veracruzana*, n. 2, pp. 38-52
- PEREIRA CALDAS C. (2003), *Envelhecimento com dependência: responsabilidades e demandas da família*, en *Cadernos de Saúde Pública*, n. 3, pp. 773-781
- PÉREZ LEÑERO J. (1956), *Fundamentos de la Seguridad Social*, Aguilar
- QUEREJETA GONZÁLEZ M. (2004), *Discapacidad/Dependencia. Unificación de criterios de valoración y clasificación*, IMSERSO
- RUEZGA BARBA A. (2009), *Seguridad social. Una visión latinoamericana*, CIESS
- RUIZ MORENO Á.G. (2005), *Nuevo derecho de la seguridad social*, Porrúa
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2020), *7,9 Millionen schwerbehinderte Menschen leben in Deutschland*, Pressemitteilung, 2020, n. 230
- UNITED NATIONS (2019), *World Population Prospects 2019. Volume II: Demographic Profiles*
- VELÁZQUEZ I. (ed.) (2008), *Vidas de los santos padres de Mérida*, Trotta

### *Jurisprudencia Europea*

STJUE 5 marzo 1998, asunto C-160/96, [Manfred Molenaar y Barbara Fath-Molenaar c. Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg](#)

### *Normativa*

[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) (última reforma en DOF, 22 marzo 2024)

[Ley del Seguro Social](#), en DOF, 21 diciembre 1995

[Recomendación n. \(98\) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia](#)

[Reglamento \(CE\) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social](#)

[Reglamento \(UE\) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión](#)

[Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social](#), en DOF, 30 noviembre 2006

[Sozialgesetzbuch \(SGB\) – Elftes Buch \(XI\) – Soziale Pflegeversicherung \(Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014\)](#)

### *Páginas web*

Claseshistoria: <http://www.claseshistoria.com/>, sección [Glosario](#), entrada [Gremio](#)

Diccionario Médico Universidad de Navarra: <https://www.cun.es/diccionario-medico>, entrada [Dependencia](#)

Glosario IMSS: <http://www.imss.gob.mx/pensiones/glosario>, entrada [Ayuda Asistencial](#)

Make it in Germany: <https://www.make-it-in-germany.com/es/>, tema [Trabajar en Alemania](#), sección [Mundo laboral](#), página [Salario, impuestos y seguros sociales](#)

Statistisches Bundesamt: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html), tema [Bevölkerung](#), página [Bevölkerungsstand](#)

Statistisches Bundesamt: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html), tema *Bevölkerung*, página *Demografischer Wandel, Eben im Wandel*

Statistisches Bundesamt: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html), tema *Bevölkerung*, página *Demografischer Wandel, Entwicklung der privaten Haushalte zwischen 1991 und 2040*

Statistisches Bundesamt: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html), tema *Bevölkerung*, página *Haushalte und Familien, Was ist der Mikrozensus?*

## *Reseñas Bibliográficas*





# Reducciones y limitaciones del tiempo de trabajo

*Una reseña por Aránzazu Roldán Martínez\**

**María Olaya Martín Rodríguez**

*Reducciones y limitaciones del tiempo de trabajo*

Tirant lo Blanch, 2023

ISBN: 978-84-1169-889-4; 978-84-1169-890-0

En medio del debate abierto en España sobre la reducción de la jornada laboral, la profesora María Olaya Martín Rodríguez ha publicado en la editorial Tirant lo Blanch la monografía *Reducciones y limitaciones del tiempo de trabajo*. En ella acomete un tema que está presente desde los orígenes del Derecho del Trabajo. La progresiva tendencia a la reducción y limitación de jornada obedece a causas muy variadas y se ha implantado históricamente a través de normas de naturaleza legal y convencional. Como consecuencia de este proceso nos encontramos con que el art. 34 ET recoge una jornada máxima legal de 40 horas semanales de promedio en cómputo anual, aunque, en la práctica, según Eurostat, la jornada laboral efectiva es de 37,8 horas. Se trata de una media que engloba sectores con jornadas más bajas, como la Administración Pública, y otros como la agricultura, la pesca o la industria donde son mucho más prolongadas. En el pacto para la investidura firmado entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Movimiento Sumar (SMR) se estableció el compromiso de reducir la jornada legal semanal en 2024 a 38,5 horas semanales y, en 2025 a 37,5. En enero de este año se han iniciado las negociaciones entre el Ministerio de Trabajo y los agentes sociales dentro de la mesa de diálogo social. El objetivo final es reducir la jornada hasta las 32 horas semanales. De alcanzarse, supondría pasar de trabajar cinco días a la semana a tan solo cuatro y sin reducción de salario. Aunque se da por

---

\* Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alcalá (España).



hecho que el modelo laboral ha cambiado y que ahora el ocio forma parte importante de la vida de los trabajadores, existe también una preocupación por el mantenimiento de los niveles de productividad, que podrían reducirse de forma significativa poniendo en peligro el empleo. Ante las voces que se alzan en uno y otro sentido, se hace necesario abordar este debate desde una posición serena, reflexiva y formada. A ello contribuye, sin duda, la monografía que comentamos.

Junto al régimen común de jornada laboral, nuestra normativa interna ya ha previsto diversas fórmulas de reducción de jornada que obedecen a finalidades muy diferentes lo que explica que el régimen jurídico difiera sustancialmente de una a otra. Precisamente el objetivo de la obra es analizar y profundizar en las diferentes causas que están en el origen de esta reducción y limitación del tiempo de trabajo e intentar concluir si han ido o no en perjuicio de la productividad. Atendiendo a esta sistemática tan acertada, la autora identifica cinco motivos, cada uno de los cuales constituye el objeto de estudio de cada uno de los capítulos.

En el capítulo I aborda la reducción de jornada como medida para mejorar las condiciones de seguridad y salud. Como recuerda la profesora Martín Rodríguez, la primera razón que llevó en el siglo XIX a reducir la jornada laboral fue la consecución de unos mínimos de calidad de vida y de seguridad para los trabajadores, lo que llevó a la limitación de la jornada diaria y semanal. Se estudia detenidamente la evolución legislativa en diversos países desde el siglo XIX, así como la primera normativa internacional liderada por la OIT. Especial atención merece el estudio de la primera normativa española que se inicia con la Ley Benot y concluye en la Ley 4/1983, que fijó la jornada máxima anual en 40 horas semanales, y la Ley 11/1994 que introdujo cierta flexibilidad al reconocer la posibilidad de anualizar la jornada de trabajo. Pero la convicción de que unas jornadas extenuantes impactaban negativamente en la salud de los trabajadores no es una cuestión del pasado, sino que en nuestros días ha surgido nuevamente el debate sobre la necesidad de reducir aún más el tiempo de trabajo y de implantar la jornada semanal de cuatro días laborables. Junto a motivos de salud, se alegan nuevas razones ligadas a beneficios sociales, económicos y climáticos. La prudencia exige no precipitarse en adoptar medidas legales, de ahí que en algunos países de nuestro entorno se hayan hecho ensayos. En los países nórdicos, Gran Bretaña y Nueva Zelanda se han llevado a cabo experiencias piloto de reducción de la jornada semanal sin reducción del salario, cuya revisión por parte de la autora resulta particularmente ilustrativa. Los primeros informes parecen muy prometedores, al menos desde el punto de vista de su impacto en la salud de los trabajadores. En términos de afectación a la productividad, sin

embargo, los resultados difieren de un país a otro. En España, se está intentando desde el sector público fomentar este tipo de proyectos a través de la Orden ICT/1238/2022, de 9 de diciembre, que establece las bases reguladoras de subvenciones para el impulso de la mejora de la productividad en pequeñas y medianas empresas industriales a través de proyectos piloto de reducción de la jornada laboral. El contenido de la Orden se analiza minuciosamente en el libro.

En el capítulo II se estudia la reducción del tiempo de trabajo como medida de conciliación de la vida familiar y laboral. Hoy por hoy, el art. 37 ET ya ofrece una herramienta para conciliar consistente en la reducción de jornada para cuidado de hijos o familiares. Dicha medida, sin embargo, resulta costosa para los trabajadores, mayoritariamente trabajadoras, ya que viene acompañada de una reducción proporcional de salarios, lo que repercutirá negativamente en sus futuras pensiones. En este sentido, la autora analiza la evolución positiva que han experimentado tanto la normativa internacional como la interna hacia la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el ámbito laboral y hacia medidas que fomentan una mayor corresponsabilidad en la asunción de las obligaciones familiares. Esta corresponsabilidad se ha intensificado tras las últimas reformas llevadas a cabo por el RD-Ley 6/2019 y, recientemente, por el RD-Ley 5/2023 que ha transpuesto, entre otras, la Directiva (UE) 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, llevando a cabo una reforma del art. 37 ET. Se estudian las cuatro modalidades de reducción de jornada que se regulan en dicho precepto: la reducción de jornada o ausencia por nacimiento de hijo prematuro u hospitalización del nacido; la reducción de jornada por cuidado de hijos menores o con discapacidad y familiares; la reducción de jornada o permiso para el cuidado del lactante y la reducción de jornada por cuidado de hijos enfermos de cáncer u otras enfermedades graves. El análisis de la norma se complementa con el estudio de la mejor doctrina científica y judicial que son imprescindibles para conocer el alcance de unas normas que se caracterizan por una alta dosis de ambigüedad. La autora, además, realiza un estudio integrador del art. 37 con los preceptos que regulan el permiso por nacimiento y cuidado del menor, lo que permite situar en su sitio, la funcionalidad de cada reducción de jornada. Finalmente, el capítulo concluye con un estudio del Plan MECUIDA que se puso en marcha durante la pandemia por la Covid-19. Dicho plan, que mejoró provisionalmente las previsiones legales, se articuló ante la insuficiencia de una regulación que no era capaz de atender situaciones de fuerza mayor. Sólo algunas de sus novedosas medidas, como la inclusión en el ámbito subjetivo de las parejas de hecho, se han incorporado definitivamente al art.

37 a través del RD-Ley 5/2023.

En el capítulo III se estudia la reducción de trabajo por razones coyunturales negativas, esto es la reducción de jornada de carácter temporal que se puede adoptar como consecuencia de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (causas ETOP) y de fuerza mayor temporal. Se trata de un mecanismo de flexibilización de la relación laboral que existía tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico, pero que ha sufrido importantes cambios tras la experiencia de la Covid-19, durante la cual se utilizó como medida alternativa y prioritaria a los despidos. Por esa razón, la autora empieza analizando las medidas de urgencia que se adoptaron en la pandemia en relación con los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE). La experiencia acumulada durante ese corto e intenso período, que se vivió por los operadores jurídicos como una auténtica pesadilla por la complejidad y ambigüedad de las normas, puso de relieve la necesidad de reformar el art. 47 ET dotando a las medidas en él recogidas de mayor flexibilidad. A través del RD-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad del empleo y la transformación del mercado de trabajo, se introdujeron importantes reformas en dicho precepto, tanto en las causas ETOP como en la fuerza mayor temporal que ha adquirido un mayor protagonismo. Se diferencia ahora entre la fuerza mayor tradicional (apartado 5, art. 47) y un nuevo supuesto que se incorpora en el apartado 6, que se identifica con impedimentos o limitaciones en la actividad normalizada de la empresa que sean consecuencia de decisiones adoptadas por la autoridad pública competente, incluidas aquellas orientadas a la protección de la salud pública. Pero el RD-Ley 32/2021 creó también una tercera herramienta, heredera de los ERTE Covid, que permite a las empresas solicitar suspensiones de contratos y reducciones de jornada una vez que el Gobierno active el denominado Mecanismo Red de Flexibilidad y Estabilización del Empleo que pasa a regularse en el nuevo art. 47-*bis* ET, recientemente desarrollado por el RD 608/2023. Dicho procedimiento se podrá poner en marcha por el Consejo de Ministros ante coyunturas macroeconómicas desfavorables o para afrontar procesos sectoriales de transición que requieren iniciativas de recualificación profesional. La profesora Martín Rodríguez va explicando de forma muy clara los respectivos procedimientos, las normas comunes y el complejo juego de las exenciones en las cuotas de la seguridad social asociadas a deberes de mantenimiento del empleo. Finaliza el capítulo con una cuestión que ha sido tradicionalmente discutida por la doctrina científica y judicial, la relativa a los diferentes ámbitos de aplicación de la reducción de jornada del art. 47 y de la reducción de jornada que puede llevarse a cabo por vía del art. 41.1.a ET. Realizar esta distinción resulta

esencial, toda vez que ambas figuras no son alternativas e indistintas, sino que el empresario debe acudir a uno u otra en función de sus respectivos parámetros, so pena de ser calificada la vía finalmente elegida como nula.

En el capítulo IV se aborda la reducción del tiempo de trabajo no ya como una fórmula conveniente para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, sino como instrumento necesario de reparto del tiempo de trabajo. En la Cuarta Revolución Industrial, caracterizada por la integración de la automatización, la robótica y la inteligencia artificial, está asentada la idea de que se producirá una destrucción de puestos de trabajo, aunque algunos informes también apuntan a la creación de nuevos puestos de trabajo, que exigirán una recualificación de los trabajadores. En este contexto, la robotización de las tareas y puestos de trabajo exige volver a plantearse la idea de reducir el tiempo de trabajo como alternativa al posible desempleo tecnológico. Se produciría así no sólo un reparto de trabajo entre los trabajadores sino también entre estos y los robots, que podrían ser desconectados temporalmente con esta finalidad. Hoy por hoy, sin embargo, la tendencia es, no tanto hacia una reducción del tiempo de trabajo, sino hacia su flexibilización. Por ello, a nivel europeo se implantó la conocida como “flexiseguridad” que, sin embargo, no ha cubierto las expectativas que había generado. La autora analiza los diversos mecanismos de flexibilidad en el tiempo de trabajo presentes en la normativa interna española (arts. 34-37 ET). En la práctica, dichos mecanismos de flexibilización proporcionan suficiente adaptabilidad hacia una economía de veinticuatro horas que da lugar a la ampliación excesiva de las jornadas laborales y la realización de un gran número de horas extraordinarias. Pero en el reverso de la moneda, estos instrumentos de flexibilidad se presentan como la manera más idónea para atender las mayores necesidades de conciliación de la vida personal de los trabajadores, presentándose como una alternativa a la costosa, para los trabajadores, reducción de jornada.

Finalmente la monografía se cierra con el capítulo V en el que se analiza la regulación de las jornadas especiales de trabajo contenida en el art. 34.7 ET y que recoge la posibilidad de que el Gobierno pueda establecer ampliaciones o limitaciones a la ordenación y duración de la jornada y los descansos en aquellos sectores o actividades que por sus peculiaridades así lo requieran. En este sentido, el RD 1561/1995, sobre jornadas especiales de trabajo, ha configurado un gran número de excepciones a las garantías sobre jornada máxima, tiempo de trabajo efectivo o descansos con respecto a los establecidos para las actividades o sectores regidos por el Estatuto de los Trabajadores. La regulación de jornadas especiales de trabajo constituye una tradición en nuestro Derecho, derivada de la necesidad de adaptar las normas generales a las características y necesidades específicas de

determinados sectores y trabajos, bien para permitir una ampliación o una utilización más flexible de dichas normas en función de las exigencias organizativas de tales actividades o de las peculiaridades del tipo de trabajo o del lugar en que se presta, bien para establecer limitaciones adicionales tendentes a reforzar la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en aquellos casos en que la prolongación en el tiempo por encima de ciertos límites de unas determinadas condiciones de prestación del trabajo pudiera entrañar un riesgo para aquéllos. Si bien se habla de ampliaciones de jornada, lo que realmente se produce es una redistribución de los tiempos de descanso, ampliándose el ámbito temporal en que deben disfrutarse al permitir la acumulación en períodos más amplios de los establecidos en el art. 34 ET y una flexibilización en los límites a la distribución de la jornada o de la regulación de los tiempo de espera, como ocurre en el sector de transporte. Por su parte, las reducciones de jornada pueden consistir en la reducción de la jornada diaria propiamente dicha, o en la reducción de los tiempos de exposición a determinados riesgos sin establecer una auténtica reducción de jornada de trabajo o en el establecimiento de períodos de descanso dentro de la jornada para permitir la recuperación del trabajador.

La monografía que se comenta cumple con el objetivo que se había fijado la autora de proporcionar al lector la información necesaria para reflexionar sobre la idoneidad de reducir el tiempo de trabajo sin merma salarial. A lo largo del texto, la profesora Martín Rodríguez, con un lenguaje claro pone de manifiesto lagunas legales y plantea retos futuros, aportando soluciones creativas. Sin duda alguna, la doctrina científica se enriquece con trabajos rigurosos y exhaustivos como éste que, a la vez, resultan de una gran utilidad para los operadores jurídicos.

# La Prevención de Riesgos Laborales a propósito de la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral 2023-2027

*Una reseña por Eva María Mas García\**

**María Belén Fernández Collados** (dir.)

*La Prevención de Riesgos Laborales*

*a propósito de la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral 2023-2027*

Aranzadi, 2024

ISBN: 978-84-1163-448-9; 978-84-1163-447-2

Se ha publicado a principios del 2024 por Aranzadi esta obra que aborda no sólo los avances acometidos en el tiempo respecto de la prevención de riesgos laborales sino los aspectos jurídicos laborales que plantea a través de 6 objetivos, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST), cuya pretensión es ser el marco de referencia que oriente las políticas públicas de prevención de riesgos laborales, así como lograr entornos de trabajo que sean seguros y saludables contribuyendo positivamente en la salud de los trabajadores y en el progreso de las empresas y de la sociedad.

Se trata de una obra que es parte de los resultados obtenidos en el Proyecto PID2022-137171OB-I00, *La Prevención de riesgos laborales ante la transición ecológica y digital y los desafíos económico, demográfico y de género*, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por el FSE+ e incluido en la Convocatoria de Proyectos de Generación de Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

La obra ha sido dirigida por María Belén Fernández Collados, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Murcia.

---

\* Profesora Ayudante Doctora, Universidad Internacional de La Rioja (España).



En esta obra se recogen los distintos puntos de vista de diez expertos de varias universidades españolas en materia laboral y de seguridad social, con textos que contienen un análisis no sólo normativo sino también científico-doctrinal y jurisprudencial lo que los convierte en una lectura indispensable tanto desde un punto de vista teórico como desde un punto de vista más práctico.

Comienza el primer capítulo Guillermo Rodríguez Iniesta realizando un análisis exhaustivo acerca, no sólo de la estructura de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales sino también, del contenido de las distintas reformas a las que se ha visto sometida la misma hasta el año 2022. Se encarga asimismo de resumir el desarrollo normativo de esta Ley de prevención de Riesgos Laborales haciendo hincapié en los empleados públicos, los trabajadores del mar, así como al desarrollo normativo referido a la exposición a determinados riesgos (amianto, ruido, vibraciones mecánicas...). Finaliza analizando brevemente los objetivos de la EESST abordando en cada uno de ellos alguna de las líneas de actuación que se recogen en dichos objetivos, así como enumerando determinadas medidas al respecto.

Por otro lado, Olga García Luque y Manuel Hernández Pedreño se encargan de analizar conjuntamente, en el capítulo segundo, *La seguridad y salud española en cifras*, los datos referidos a la siniestralidad laboral y enfermedades profesionales españolas comparándolos con los de UE. Examinan los principales rasgos sociodemográficos y socioeconómicos de los accidentes de trabajo en España para terminar el capítulo analizando una serie de datos referidos a prevención, enfermedades profesionales y factores de riesgos para la salud física y mental, entre los que destacan los psicosociales, en aumento desde la pandemia del Covid.

Se examina por parte de Francisco Antonio González Díaz, en el tercer capítulo de esta obra, la seguridad vial laboral como una obligación preventiva de la empresa. Analiza en primer lugar la naturaleza de los accidentes laborales de tráfico junto con las consecuencias de estos tanto para los trabajadores como para la empresa, para señalar seguidamente las medidas de seguridad que se deben implementar (formación, uso de tecnologías, evaluación de riesgos, etc.), dentro de las políticas preventivas que debe adoptar la empresa al objeto de reducir la siniestralidad por accidentes laborales de tráfico. Finaliza el capítulo realizando un estudio jurídico y jurisprudencial pormenorizado relativo a los dos tipos de accidentes laborales de tráfico, es decir, el accidente “*in itinere*” y el accidente “en misión”.

Ana Isabel Pérez Campos consagra el cuarto capítulo a la necesidad de avanzar sobre la aplicación de la perspectiva de género en la EESST, por



cuanto esta estrategia trata de garantizar que las políticas y prácticas en el trabajo sean inclusivas, no sólo desde el ámbito supranacional sino también desde el ámbito nacional. Se centra asimismo su capítulo en analizar el impacto que puede tener la inclusión de la perspectiva de género en la protección de la seguridad y salud de las trabajadoras.

A cargo de María Elisa Cuadros Garrido, el quinto capítulo versa acerca de la prevención de riesgos laborales en los nuevos entornos laborales, analizando de manera sobresaliente los efectos de los avances tecnológicos, no sólo en cuanto a lo que supone para la empresa su uso respecto del abaratamiento de los costes y el aumento de la producción sino también respecto de la intrusión que dicho uso de las TIC supone en los derechos fundamentales de los trabajadores. Analiza el teletrabajo y el uso de la inteligencia artificial, así como la desconexión digital, concluyendo respecto del aumento de determinados riesgos (psicosociales) para la salud de los trabajadores.

La adhesión de España al Convenio OIT n. 190 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo se ocupa de estudiarlo Noemí Serrano Argüello. Analiza de manera pormenorizada y extraordinaria el contenido de este Convenio: sus objetivos; la importancia de incluir en las evaluaciones de riesgos de las empresas los riesgos psicosociales, así como los comportamientos violentos y de acoso; diferencias entre acoso y violencia, así como la preocupación por cómo afectan estos comportamientos sobre la salud física, psicológica, sexual y sobre la dignidad de la persona y el entorno laboral; finalizando por el estudio de los protocolos encargados de la prevención de la violencia y del acoso.

Del capítulo séptimo, relativo a los colectivos vulnerables, se encarga María Belén Fernández Collados. Comienza delimitando, desde un punto de vista conceptual, los colectivos vulnerables para continuar con el análisis de las medidas de mejora de la protección que se deben llevar a cabo respecto de cada uno de ellos, así como de las acciones contenidas en la Estrategia Española de Seguridad y Salud para lograr esta mejora de la protección de los colectivos vulnerables.

Belén del Mar López Insúa analiza la gestión de la seguridad y salud laboral en las PYMES. Realiza un recorrido temporal referido a la política de la prevención de riesgos laborales de las empresas analizando las reformas acometidas. Analiza cómo debe implantarse la prevención de riesgos laborales en la gestión de las PYMES a través de su plan de prevención de riesgos laborales, así como las acciones que al efecto se incluyen en la Estrategia Española de Seguridad y Salud.

Finalmente, José Antonio González Martínez realiza un análisis

exhaustivo, en el capítulo noveno, de la doctrina judicial reciente relativa a los seis objetivos marcados por la Estrategia Española de Seguridad y Salud. Analiza cada uno de estos objetivos de acuerdo con los últimos pronunciamientos emitidos por los diferentes tribunales españoles respecto no sólo de la gestión de los riesgos derivados de las nuevas formas de organización del trabajo sino también de la evolución demográfica y el cambio climático recogiendo pronunciamientos sobre las condiciones de trabajo en las actividades más afectadas por los cambios medioambientales, la desconexión digital, etc.

Se puede concluir señalando que la obra que presenta la profesora Fernández Collados, junto con los profesores que la completan, constituye un libro de obligada consulta para todos aquellos que quieran adentrarse o bien continuar formándose en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

# La protección de la salud de la población penitenciaria en un contexto de disrupción tecnológica, sanitaria y social

*Una reseña por Cristina González Vidales\**

**Beatriz Agra Viforcós**

*La protección de la salud de la población penitenciaria en un contexto de disrupción tecnológica, sanitaria y social*

Reus, 2023

ISBN: 978-84-290-2754-9

La obra que tengo el honor de reseñar aborda un tema muy interesante a la par que complicado y, en ocasiones, poco o nada visible para la sociedad en general. La autora, a lo largo de los seis capítulos de los que consta la monografía estudia, de un modo magistral y exhaustivo, el derecho fundamental a la protección de la salud de los internos en instituciones penitenciarias, el cual, como se analiza en la parte introductoria y recuerda en el prólogo del Maestro Fernández Domínguez, pese a las particulares circunstancias de tal situación no se disipa con la entrada en prisión del sujeto.

Así, pese a lo denso que pueda parecer el tema, la lectura del estudio se hace dinámica y se va enriqueciendo a medida que se avanza por cada uno de los capítulos, plasmándose en cada epígrafe el buen saber hacer de la autora. Ello queda reflejado en la calidad de cada uno de los apartados, que, si bien la lectura siguiendo el índice es exquisita y aporta una visión completa de la problemática examinada, una lectura más anárquica es posible debido a la gran capacidad de la Dra. Agra Viforcós para conservar el sentido propio de cada uno de ellos.

Centrando el tema, el ensayo inicia con una parte introductoria en la que se pone de manifiesto la singular situación derivada de la relación

---

\* Ayudante de Derecho del Trabajado y la Seguridad Social, Universidad de León (España).



penitenciaria, así como la necesidad de exigir una actitud proactiva de la Administración para velar por la vida, integridad y salud de todos los internos. Simultáneamente, la Dra. Agra Viforcós expone las dificultades para alcanzar plena operatividad en este ámbito debido a la concurrencia de múltiples factores, entre los que destacan: el generalizado deterioro en prisión de la salud tanto a nivel físico como psíquico, consecuencia del entorno y las características del colectivo; y los rasgos distintivos del modelo de asistencia sanitaria penitenciaria.

El segundo de los capítulos lleva por título *La salud, un bien jurídico a proteger*, en él se hace una concienzuda disección científica sobre la importancia de proteger la salud como un derecho fundamental y la necesidad de otorgar protección jurídica a la misma. Al tiempo, se estudian otros derechos relacionados con ella, como el derecho a un ambiente saludable, el derecho a la atención médica y el derecho a la información sobre la salud, reiterando en este punto la importancia de que los responsables – léase los poderes públicos – adopten un enfoque proactivo para proteger la salud, especialmente en situaciones en las que la calidad de vida de las personas está completamente a expensas de la actuación administrativa, como en el caso de las personas internadas en instituciones penitenciarias.

*La salud en los establecimientos penitenciarios. Los internos en prisión como colectivo singular y especialmente vulnerable* reza el tercer apartado. En él se hace un recorrido minucioso y detallado por las enfermedades presentes en prisión. La investigadora llega a la conclusión de que las principales preocupaciones de las instituciones han sido las enfermedades infecciosas como el SIDA, la tuberculosis o la hepatitis, más recientemente el Covid-19, que junto con las toxicomanías son las que más recursos demandan.

No obstante, existen otras muchas patologías vinculadas a: la edad – existe un envejecimiento de la población o la convivencia con menores de edad – que derivan en un deterioro físico y cognitivo prematuro; o al entorno penitenciario o el consumo de sustancias estupefacientes, las cuales desembocan en trastornos mentales, tanto de tipo ansioso o depresivo, a las que la sanidad penitenciaria debe dar respuesta y que en ocasiones no son atendidas como se debería.

En este mismo rótulo se realiza un meticuloso análisis de las variables edad, género, discapacidad y nacionalidad que ponen de manifiesto las circunstancias especiales que rodean a cada colectivo y como son afrontadas – o deberían serlo – por parte de las instituciones, igualmente se destacan las posibles medidas de actuación para mejorar la salud de los presos con tales características.

En el capítulo cuarto *El derecho de los internos a la salud. La administración*

*pública como garante*, la autora explora de forma prodigiosa cada una de las actuaciones de salud públicas acometidas en los centros penitenciarios, ahondando tanto en los éxitos como en los fracasos de esta, lo que da al lector una visión objetiva sobre el asunto tratado.

En este punto cabría señalar la mención especial hecha a la situación provocada por el SARS-CoV-2, pues en el epígrafe correspondiente se detallan todos y cada uno de los procedimientos llevados a cabo para proteger a los reclusos, desgranando los aciertos y los errores cometidos en la excepcional situación de pandemia. Así, pesa al alto número de personas en prisión, los espacios reducidos o la falta de material que dificultó el control de la enfermedad, la intervención realizada, aun con sus errores, fue exitosa frente al Covid-19 y así lo demuestra la valoración positiva por parte del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

Ahora bien, pese a lo excepcional de la situación de la pandemia y el trato dispensado a la enfermedad, ya mencionado, las obligaciones clásicas de la Administración Penitenciaria de velar por la salud tienen su espacio para el estudio y la reflexión dentro de la obra, así se analizan temas tan controvertidos y actuales como la alimentación forzosa en los supuestos de urgencia vital o huelga de hambre, la medicación forzosa de aquellos que se niegan a recibir tratamiento médico, las exploraciones radiológicas por motivos de seguridad, la aplicación del derecho a la eutanasia, la participación de los reclusos en investigaciones médicas y estudios epidemiológicos, así como algunas cuestiones vinculadas al estado de salud y relacionadas con la ejecución de la pena de prisión, la clasificación en tercer grado o la concesión de libertad condicional a quienes presentan una enfermedad grave e incurable.

La Profa. Agra Viforcós en el quinto apartado *La asistencia sanitaria penitenciaria* describe en detalle el modelo híbrido de atención sanitaria en las prisiones españolas, el cual incluye: la atención primaria a cargo de la Administración Penitenciaria o concertada; la atención especializada por el sistema autonómico de salud; y la atención farmacéutica y prestaciones complementarias básicas a cargo de las instituciones penitenciarias. Sin embargo, el modelo lejos de ser perfecto se ve afectado por la falta acuciante de medios tanto materiales como humanos cualificados. De tal modo que, por un lado, existe una disminución en el personal de atención primaria, de hecho, las vacantes en estos equipos pueden llegar hasta el 80%, por otro, concurre una falta de dotación de plazas de farmacéutico hospitalario. Por otra parte, subsiste un conflicto de intereses entre las cuestiones de seguridad o custodia y las medidas asistenciales debido a la dependencia del personal clínico a la dirección de la institución.

Todo ello da paso a un concienzudo y escrupuloso análisis de la

irrupción de las nuevas tecnologías – más por necesidad que por decisión propia – en la gestión sanitaria, con técnicas como la telemedicina, la digitalización de historias clínicas y la coordinación electrónica entre los servicios médicos de las instituciones penitenciarias y los sistemas autonómicos de salud, destacando la autora en este último punto la problemática constante en la transferencia de información.

Otro de los temas en los que la autora nos ilustra entorno a la utilización de las nuevas tecnologías en las instituciones penitenciarias son el uso de traducción simultánea para quienes no hablan castellano, videoconferencias para facilitar el contacto con el exterior a fin de afrontar problemas de salud mental durante la pandemia, reiterando la importancia de una gestión adecuada de la gran cantidad de información sanitaria generada.

La monografía finaliza con la gran olvidada rama del Derecho Laboral, la prevención de riesgos laborales. De la mano experta de la autora en el epígrafe *Reclusos y prevención de riesgos laborales*, por un lado, se pone en contexto la relación especial de trabajo de los internos y se concretan los derechos y obligaciones de las dos partes; por otro se realiza un acertado análisis de la seguridad y salud en el trabajo de los internos en prisión.

En este sentido, cabría destacar la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) y sus reglamentos de desarrollo se extienden a todos los sujetos vinculados por un contrato de trabajo, entre los que se halla la relación laboral especial (RLE) de los internos por lo que, en consecuencia, le resulta plenamente aplicable la legislación en materia de seguridad y salud, por tanto, los más de 15.000 internos que trabajan en talleres de las cárceles españolas se hallarían amparados por la LPRL.

Así, para la concreta hipótesis de las prestaciones sujetas a la RLE se incorporan varias previsiones, a saber: en primer lugar, los internos tienen el derecho a su integridad física y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales, así como el deber de observar las medidas de prevención de riesgos laborales que se adopten, en caso de incumplimiento, pudiendo ser extinguida la relación laboral por inobservancia de las obligaciones contraídas (arts. 5.c y 6.b, RD 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad); en segundo lugar, la actividad en los talleres está sometida a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, con las adaptaciones necesarias en función de las especificidades del medio penitenciario (art. 11.4, RD 782/2001); en tercer lugar, cuando el trabajo se organiza en colaboración con personas del exterior, estas están obligadas a asegurar que se cumplan

las obligaciones de evaluación de riesgos y planificación de la prevención en el trabajo, formación preventiva y cumplimiento de las medidas preventivas que correspondan (art. 11, apartados 2 y 5, RD 782/2001); y finalmente, los internos pueden participar en la organización y planificación del trabajo «formando parte de los equipos encargados del control y mantenimiento de los sistemas de seguridad y prevención de riesgos laborales» (art. 13.º, RD 782/2001).

Teniendo en consideración lo anterior la autora concluye acertadamente que, en el desarrollo de la prestación laboral, los internos deben ver garantizado el pleno respeto a la normativa de seguridad y salud, a la que el RD 782/2001 efectúa remisión expresa; correspondiendo el grueso de la responsabilidad en la materia al sujeto que asume la posición de empleador, es decir, a la entidad penitenciaria.

Por último, se explora el difícil cumplimiento en prisión de las DA 4ª y 10ª LPRL, pues los delegados de prevención son elegidos por y entre los representantes unitarios de los trabajadores, ausentes en estas instituciones. No obstante, esta circunstancia no exime al empleador de la obligación de informar a los trabajadores de los riesgos y medidas preventivas, en este supuesto de manera directa. Cuestión diferente es la participación de los trabajadores, en cuyo caso sí se verá afectada, pudiendo solucionarse parcialmente con la incorporación de los trabajadores a los equipos que controlan y mantienen los sistemas de seguridad y prevención de riesgos.

Finalizada la lectura de la obra *La protección de la salud de la población penitenciaria en un contexto de disrupción tecnológica, sanitaria y social*, se debe resaltar la destreza y el buen saber hacer de la Dra. Agra Viforcós, pudiendo concluir sin duda que se trata de un texto de cabecera. Así, la monografía reseñada constituye un importante aporte a la doctrina científica sobre un tema penas estudiado por los iuslaboralistas, el cual contribuye poniendo de manifiesto la importancia de seguir reflexionando, estudiando y profundizando en la protección de la salud de los reos en el sistema penitenciario español.

# Una mirada laboralista de la igualdad de trato y la no discriminación

*Una reseña por José Carlos Ros Agüera\**

**Djamil Tony Kahale Carrillo** (dir.)  
*Una mirada laboralista  
de la igualdad de trato y la no discriminación*  
Laborum, 2023  
ISBN: 978-84-19145-53-6

El profesor Djamil Tony Kahale Carrillo, Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad Politécnica de Cartagena ha dirigido esta obra de gran actualidad y necesaria para conocer con rigor las innovaciones que comporta la entrada en vigor de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, pero desde la perspectiva de su implementación y aplicación en el ordenamiento laboral español. La obra – distribuida en prólogo, ocho capítulos, bibliografía y anexo – realiza un análisis exhaustivo de la norma valorando la implicación de la misma y sus repercusiones en el derecho del trabajo poniéndola en consonancia con el resto de legislación vigente. Obra de indudable interés para profesionales y operadores jurídicos en el ámbito laboral que podrán conocer los cambios que la nueva norma conlleva, su aplicación y aspectos relevantes para las relaciones jurídicas.

Si la denominada coloquialmente “Ley de igualdad” ya tiene gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico por ser el desarrollo del art. 14 de nuestro texto constitucional, no podemos obviar la trascendencia de la misma y su aplicabilidad en el ámbito de las relaciones laborales que en cierta medida abarca uno de los más importantes aspectos de nuestras vidas y los Autores, conscientes de tal circunstancia, ha analizado a lo largo de los ocho capítulos la implicación de la referida en Ley abordando el Derecho a la igualdad de trato y la no discriminación, con las siguientes temáticas:

---

\* Doctorando, Universidad Politécnica de Cartagena (España).





definición y tipos de discriminación, derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo, en la educación y la atención sanitaria, en determinados ámbitos de la vida social y cultural y su impacto en la esfera laboral, la promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y medidas de acción positiva, la autoridad independiente para la igualdad de trato y no discriminación y las infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación. En términos generales a lo largo del capítulo primero de la obra, concretando en el segundo su aplicación en el empleo, sanidad y educación en el tercero, en determinados ámbitos de la vida social y cultural y su impacto en la esfera laboral en el cuarto, garantías de ese Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el quinto, la promoción de ese Derecho en el sexto, la autoridad independiente competente para controlar su aplicación en el séptimo y finalmente, en el octavo, el régimen de infracciones y sanciones de la Ley.

Reconocida la “igualdad” como derecho fundamental en nuestra Carta Magna y la “no discriminación” en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Asamblea de Naciones Unidas de 1948, resultaba necesario articular en el marco legislativo español una norma que reconociese ese derecho a la igualdad y no discriminación en sus diferentes vertientes (sexo, edad, convicciones religiosas, etc.).

En el capítulo I, el Profesor Kahale Carrillo analiza el objeto de la norma, su ámbito subjetivo de aplicación y desarrolla el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación de trato. De la tabla de artículos contenida se desprenden ya los mecanismos establecidos para garantizar la efectividad y defensa de esos derechos con medidas dirigidas a eliminar y corregir cualquier tipo de discriminación directa o indirecta. Igualmente recoge la actuación a seguir por los poderes políticos y todo ello a efectos de dar cobertura a sus dos objetos fijados: garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación y a respetar la dignidad de las personas desarrollando los arts. 9.2, 10 y 14 CE. Se prohíbe la arbitrariedad de trato en situaciones iguales, debiendo de estar admitido el trato diferente conforme a una justificación objetiva y razonable, para los casos diferentes.

El ámbito subjetivo de aplicación es extenso: personas físicas, personas jurídicas y administraciones públicas en general por lo que entendemos su universalidad en el territorio español. En lo que respecta al ámbito objetivo, la relación es más extensa: empleo, incluyendo acceso y formación en el mismo; afiliación y participación en todo de organizaciones sindicales, empresariales, políticas, económicas, etc.; educación; sanidad; transporte; cultura; seguridad ciudadana; administración de justicia; servicios sociales acceso a bienes y servicios; acceso y permanencia en establecimientos públicos; publicidad, redes sociales, internet y aplicaciones móviles;

actividades deportivas e inteligencia artificial. Elenco muy extenso pero que en un momento dado y por el devenir de los cambios sociales a buen seguro caerá en la obsolescencia.

Su apartado 5 se centra en definir que debemos entender prohibido por la norma, estableciéndose tal prohibición respecto a las disposiciones, conductas, actos, criterios o prácticas que atente contra el derecho a la igualdad. Es complejo mantener el equilibrio respecto al concepto “criterio” pues no debe rebasar en su regulación el derecho a la libertad y más concretamente el derecho a la libertad de expresión. Igualmente, debe incardinarse para no solaparse con el denominado “delito de odio” recogido en nuestra legislación penal. Establece igualmente la norma un extenso catálogo de vulneraciones y lo más novedoso es que regula los derechos de información y asesoramiento a las víctimas.

En aras de cierta pedagogía normativa, recoge el texto legal un extenso catálogo de definiciones: discriminación directa; indirecta; por asociación; por error; múltiple; interseccional; acoso discriminatorio; inducción; orden o instrucción de discriminar; represalias, medidas de acción positiva y segregación escolar.

Extrae el Autor las siguientes conclusiones: la Ley pretende consolidar legislativamente la igualdad y establecer nuevas garantías a su disfrute, situando a España a la vanguardia en políticas de igualdad. La norma abunda en conseguir la paridad real en acceso y mantenimiento de un puesto digno, pasando al logro de la igualdad real. Finalmente, la discriminación múltiple, acumulativa o interseccional entra de lleno en la igualdad de trato prohibiéndose las discriminaciones que son exigibles judicialmente.

Bajo la rúbrica *El Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo* va centrando el objeto de la obra, en su capítulo II, la Profesora María Teresa Velasco Portero, va dando ya un enfoque desde el ámbito del Derecho Laboral a la nueva Ley 15/2022. Hasta la llegada de esta norma la regulación de la no discriminación en el empleo tenía una regulación dispersa, centrado en la no discriminación entre mujeres y hombres con incidencia en el ámbito individual y de la negociación colectiva. Ahora ese paradigma cambia, se integra la protección de la persona de forma integral incorporando nuevos factores tal y como ocurre con la salud. Fruto del cambio de orientación se incluyen los arts. 9 y 10 del texto centrados en el trabajo por cuenta ajena el primero y en la negociación colectiva el segundo.

A nivel general, se reconoce el control de la no discriminación en los diferentes momentos de la relación laboral incluso el precontractual, con especial incidencia en la discriminación por motivos de salud, se amplían las potestades la Inspección de Trabajo que está llamada a actuar en este

aspecto incrementando sus actuaciones de control y sanción caso de incumplimiento por vulneración del derecho a la igualdad o en supuestos de discriminación. Se involucra a la negociación colectiva en el proceso para que establezca medidas de acción positiva y se establece para las empresas la necesaria planificación. Se incrementan los factores discriminatorios y se insiste en otros que estaban desatendidos.

En materia de discriminación salarial entiende la Autora, Profesora María Teresa Velasco Portero, que el art. 9.1 de la Ley 15/2022 no va más allá del art. 28, si bien es cierto que ahora se obliga a la llevanza de un registro salarial y un Plan de Igualdad en las empresas de más de 50 trabajadores. Dicha obligación, valorada muy positivamente por sindicatos entiende el empresariado que conlleva una mayor carga de trabajo y unos costes que tendrán que ser soportados con cargo a los beneficios empresariales, pero no es menos cierto que si constituye una obligación adicional también garantiza el cumplimiento y sobre todo la posibilidad de control por la Inspección de Trabajo del cumplimiento de la norma objeto de análisis.

Respecto a otras condiciones de trabajo, centra el análisis en la formación para el empleo, la promoción profesional, la jornada y en general, el resto de condiciones de trabajo. Destaca como innovación que las situaciones de suspensión del contrato de trabajo por conciliación de la vida familiar y laboral no puedan conllevar ninguna discriminación. El art. 48.9 ET establece que «los trabajadores se beneficiarán de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a las que hubieran podido tener derecho durante la suspensión del contrato», haciendo la reflexión de que dicha previsión no alcanza a las situaciones de suspensión por incapacidad temporal pero entiende que tal y como está formulado el art. 9 de la ley, también deben mantener los trabajadores sus derechos formativos y promoción profesional e igualmente los procesos de promoción interna deben tener un control similar.

Resulta de gran trascendencia la cuestión recogida en el apartado 3.6 que ha suscitado ríos de tinta por nuestra doctrina jurisprudencial y que la Profesora Velasco Portero plantea como *El despido del trabajador enfermo: ¿improcedencia o nulidad?* Pues a la luz del art. 26 de la Ley, afirma que la enfermedad no puede constituir una causa de discriminación y ello al margen de que se encuentre o no en situación de incapacidad temporal, enlazándolo con la nulidad de pleno derecho consagrada en el citado artículo. La cuestión queda zanjada con la STJCE de 11 de julio de 2006, asunto C-13/05, que considera la discapacidad como limitación de dolencias físicas, mentales o psíquicas que supongan un obstáculo para el desarrollo de la actividad profesional, es por ello que la nueva causa de

discriminación prevista en la Ley 15/2022, va más allá de la enfermedad incapacitante, debiendo por tanto considerarse nulo el despido del trabajador por razón de las dolencias que sufra, si bien es cierto que resulta necesaria una adaptación del art. 55.5 ET, donde se fije si debe el trabajador aportar indicios razonables para la inversión de la carga de la prueba o la IT es suficiente para acreditar la situación. En cuanto al despido por causas objetivas resulta necesaria resolver diversas cuestiones recogidas en el art. 52, letras *a* y *b*, ET y que hacen necesaria una reforma de ese cuerpo normativo, me refiero en concreto al supuesto de una enfermedad sobrevenida la ineptitud del trabajador posterior a la colocación en la empresa o a la falta de adaptación del trabajador a las modificaciones, entiende la Autora que estas situaciones abocan a la calificación como nulo del despido por discriminatorio.

En lo referente a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo por cuenta propia analiza el art. 11 de la Ley, que prohíbe taxativamente limitaciones, segregaciones o exclusiones por las causas previstas en la ley, al acceso al trabajo por cuenta propia, mereciendo igual consideración los pactos entre trabajador autónomo y cliente.

En el capítulo III de la obra, redactado por la Profesora María Encarnación Gil Pérez, se aborda *El Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la educación y la atención sanitaria*. Resulta innecesario hacer mención de la gran trascendencia que los referidos derechos comportan en la sociedad actual, derechos consagrados constitucionalmente, ahora quedan desarrollados con la incorporación expresa de la enfermedad o condición de salud, junto con la edad, expresión de género, lengua o situación socioeconómica como elementos discriminatorios.

En el ámbito de la educación la Ley 15/2022, tiene por objetivo garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato, haciéndolo efectivo mediante la activación de protocolos de prevención de la segregación escolar. Para ello es fundamental la formación y la información del profesorado, considerando la ética como elemento imprescindible y transversal en el proceso de enseñanza y aprendizaje. El currículo formativo implementará la igualdad y no discriminación fomentando la inclusión. Dichas cuestiones, ya previstas en la LO 2/2006, de Educación, se fundamentan en la educación en valores, pilar de la sociedad, máxime en un mundo tan globalizado, marcando el objetivo de la convivencia en paz, solidaridad y armonía. Por otra parte, la administración educativa deberá mantener especial atención sobre las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y posible discriminación, mandatando al profesorado y a las unidades de apoyo el debido control sobre estos aspectos. Por su parte, la Inspección educativa será la garante del derecho

a la igualdad de trato, controlando que los centros respeten la ley bajo pena de no poder acceder a ningún tipo de financiación pública en caso contrario. En suma, la Ley 15/2022 viene a plasmar los derechos recogidos en las convenciones de Naciones Unidas y por las recomendaciones del Consejo de Europa.

A modo de conclusión resulta relevante señalar que teniendo por objetivo la Ley 15/2022, garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato en todos los ámbitos de la vida, la Autora ha recogido los siguientes aspectos:

- es de celebrar la llegada de esta nueva legislación que ha incorporado conceptos tales como: discriminación por error, discriminación por asociación, discriminación múltiple y e interseccional, inducción, orden o instrucción de discriminar, y acoso discriminatorio. Ello conlleva nuevas causas de discriminación que resultaba necesario incorporar al elenco ya existente, con el objetivo de la cesación de la discriminación y la reparación del daño causado;
- la Ley supone una oportunidad para mejorar la gestión de la diversidad en las empresas, imponiendo a la Inspección de Trabajo la obligación de incluir en su plan anual integrado de actuación el desarrollo de planes específicos de igualdad de trato;
- la Ley 15/2022 incrementa el importe de las sanciones previstas por discriminación lo que supone un elemento disuasorio para estos comportamientos. A sensu contrario, al quedar incluido en el ámbito de la LISOS se produce el efecto de que el ámbito laboral no contemple los aspectos más relevantes de la nueva norma.

El capítulo III también está dedicado a la “atención sanitaria”. Partiendo de la equidad y la universalidad como principios de acceso a nuestro sistema nacional de salud, solo se puede llegar a la conclusión de que no cabe discriminación de ningún tipo en el derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria, máxime si tenemos en cuenta que la propia Ley 15/2022, mandata a las Administraciones sanitarias en el marco de sus competencias a garantizar el acceso a los servicios y prestaciones, a la vez que establece como posibles causas discriminatorias la condición de salud, estado serológico o predisposición genética a sufrir patologías y junto a ello, la edad, género, lengua o situación socioeconómica, estableciendo como cláusula del cierre el art. 15.1 «cualquier otra circunstancia personal o social».

Para garantizar esa no exclusión se promoverán las acciones necesarias por las Administraciones que aseguren la igualdad de trato y prevención de la discriminación que ya podemos anticipar es el hilo conductor y elemento inspirador de la norma objeto de estudio en la presente obra. Hace

igualmente hincapié la norma en promover que ningún colectivo vulnerable quede fuera del sistema.

Centra la Autora el apartado 5 en la *Prestación de los servicios sociales*. De su análisis se llega a la conclusión de que la Ley de Igualdad pretende convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio y contenga las garantías básicas de todos los ámbitos de la vida pública. Para ello, parte la Profesora Gil Pérez de que la asistencia social es el pilar fundamental para dar cobertura a situaciones de necesidad genérica de colectivos vulnerables. La Ley de Igualdad ha venido a ser un instrumento que aspira a eliminar toda discriminación dando refuerzo a normas ya existentes y siguiendo las normas del Parlamento Europeo dictadas para combatir el racismo, la xenofobia, la homofobia, la transfobia y demás formas de intolerancia.

Además, establece la Ley que las diferentes Administraciones Públicas tendrán que garantizar en el ámbito de sus competencias en general y en el acceso a la prestación de servicios sociales, que no se produzcan situaciones discriminatorias, a la vez que los planes o programas en materia de servicios sociales procurarán la atención prioritaria a los grupos especialmente vulnerables.

A modo de resumen del apartado, hemos de señalar que la Ley de Igualdad lo que hace es incorporar expresamente a los motivos de discriminación habituales (sexo, raza, religión, edad, discapacidad, etc.) la enfermedad o condición de salud, estado serológico, predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, identidad sexual, expresión de género, lengua y situación socioeconómica.

Se dedica el apartado 6 del capítulo a la *Atención integral y apoyo a las víctimas de discriminación e intolerancia*. En estos preceptos recogidos en el Título V, se incluyen modificaciones legislativas relativas a redes sociales e información electrónica. Creando en el ámbito de la Administración del Estado una Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, organismo independiente, unipersonal y con *auctoritas* para intervenir y promover la igualdad. También establece medidas de protección, tales como la declaración de nulidad, cese, reparación, prevención e indemnización de daños materiales y morales, como medio de protección de las víctimas.

La obra recoge en su capítulo IV *El Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en determinados ámbitos de la vida social y cultural y su impacto en la esfera laboral*, redactado por la Profesora Isabel María Pérez Gázquez. El apartado segundo aborda los supuestos protegidos, estableciendo una serie de conductas contrarias al principio de igualdad y prohibidas: discriminación directa, discriminación indirecta, discriminación por

asociación, discriminación múltiple, acoso, inducción, orden o instrucción de discriminar, represalias, medidas de acción positiva y segregación escolar, todas ellas analizadas y definidas con claridad en la obra objeto de la presente reseña.

En su apartado tercero se analizan con todo detalle los ámbitos de protección con especial mención a determinados ámbitos de la vida social y cultural. Del mismo hemos de destacar la vital importancia que tiene la aplicación de la norma en el ámbito de la negociación colectiva de los trabajadores por cuenta ajena, la supresión de la discriminación en todo tipo de organizaciones de interés social y en especial en asociaciones, colegios profesionales, etc. Esa protección tendrá que manifestarse en términos de accesibilidad con la intervención de las administraciones competentes en materia de urbanismo coadyuvando mediante los planes urbanísticos a una mejor movilidad y controlando el cumplimiento de la normativa específica en cuanto a accesibilidad de espacios y locales; garantizando que haya una oferta de vivienda en propiedad y arrendamiento suficiente para garantizar el derecho a una vivienda digna y garantizando una oferta suficiente al público de bienes y servicios en el mercado.

Especial mención merece el acceso a la Administración de Justicia, donde se tiene que garantizar la igualdad real y efectiva, facilitando a las personas discapacitadas la lectura inclusiva de las sentencias e incluso con pictogramas para personas con deficiencias cognitivas.

En lo que se refiere al ámbito deportivo refleja la importante evolución que ha tenido la inclusión en los últimos años, con políticas públicas de igualdad que han facilitado el acceso a la práctica deportiva eliminando la discriminación.

Queda prohibida la utilización de estereotipos o perfiles discriminatorios, tanto en cuerpos y fuerzas de seguridad del estado como en los medios de difusión, publicidad, internet y redes sociales. A sensu contrario, estos medios bien gestionados coadyuvarán a la supresión de cualquier forma de discriminación, resultando la norma analizada de obligado cumplimiento para ellos. En cuanto al ámbito laboral establece la necesidad de que la Inteligencia Artificial no discrimine en función de disponibilidad horaria o conciliación, lo que obligará a modificar los algoritmos utilizados para establecer la igualdad de oportunidades.

Resultan de vital importancia *Las garantías del Derecho a la igualdad de trato y no discriminación* a las que la Autora Profesora Esther Carrizosa dedica en exclusiva el capítulo V de la obra. La Ley 15/2022 cumple dos funciones fundamentales: sistematiza y actualiza conforme a la jurisprudencia vigente las garantías existentes y generaliza los motivos de discriminación que venimos enunciando con inclusión de los nuevos ya comentados. A ello

hemos de añadir la ya aludida Autoridad Independiente.

Es destacable que la tutela antidiscriminatoria tiene su origen el derecho laboral con especial significancia en el ámbito del despido. Para esta tutela se han tenido en cuenta una serie de factores: la imposibilidad de demostrar por el trabajador que una conducta obedece a motivos discriminatorios y la vigencia de la presunción de inocencia que preside nuestro ordenamiento. Ambas dificultades quedan superadas con dos instituciones: la nulidad radical de los actos discriminatorios y la inversión de la carga de la prueba (prueba de indicios).

En concreto, las aludidas garantías vienen establecidas en los arts. 25-32 de la Ley 15/2022. El art. 25 va referido a la protección y reparación del daño frente a la discriminación desde la perspectiva preventiva y reparadora con medidas adecuadas para el cese de la situación donde cobra especial relevancia el Plan de Igualdad que será de obligada aplicación en empresas de cincuenta trabajadores o más, cuando se establezca por convenio colectivo cuando la autoridad laboral lo establezca como sustitutorio en un procedimiento sancionador.

En lo que se refiere a la sistematización de los principales instrumentos de la tutela antidiscriminatoria, los encontramos en el art. 28 de la norma. Respecto a la nulidad del acto discriminatorio queda reconocida con toda contundencia en el art. 26, careciendo el mismo de cualquier efecto y con obligación de restablecimiento de la situación al momento anterior a la producción de la lesión y ello en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de despido discriminatorio y en los términos establecidos en el art. 182 LRJS.

En lo que se refiere a la inversión de la carga de la prueba viene a facilitar en el ámbito procesal la acreditación de un aspecto subjetivo como es la intencionalidad de este tipo de conductas quedando así recogido en el art. 30 de la Ley de Igualdad, obligando al demandante a demostrar que su actuación no obedece a motivos discriminatorios, debiendo despejar cualquier duda al respecto en el acto de la vista. La parte actora deberá alegar y probar hechos que induzcan a pensar en la existencia de la discriminación.

*La promoción del Derecho a la igualdad de trato y no discriminación y medidas de acción positiva* vienen tratadas con todo lujo de detalles en el capítulo VI de la obra por su Autora, Profesora Raquel Poquet Catalá. Destaca que la Ley de Igualdad establece el marco necesario para la atención, prevención y solución de cualquier situación discriminatoria, estableciendo un conjunto de medidas de promoción y fomento de la igualdad. Para ello ha previsto unas medidas de acción positiva cuyo objetivo es alcanzar la igualdad real y efectiva como defensa y medio de erradicación de la discriminación, la intolerancia o la violencia. En consonancia con ello plantea la imperiosa



necesidad de llevar a cabo actuaciones de promoción y publicidad por parte de las empresas en el marco de sus actuaciones de responsabilidad social corporativa. Igualmente, promueve el establecimiento del canal de denuncias de acciones discriminatorias, violentas o enmarcadas en el discurso del odio. Digno es de mención el hecho de que estas medidas se están implantando a gran velocidad, pero no sin dudas y algún problema para dar encaje en nuestro marco jurídico nacional. La estrategia estatal para la Igualdad de Trato y No Discriminación, es otro de los grandes pilares para la eliminación de estas situaciones con especial atención a las interseccionales. Se establecen igualmente acciones formativas de apoyo y concienciación a todos los niveles como mecanismo de prevención de estas situaciones y conductas. Digno de reseñar es la implementación de la inclusión y no discriminación en el marco de la concesión de subvenciones y contratación pública como incentivo a las empresas a cumplir la norma. Finalmente señalar que establece la necesidad de cooperación entre administraciones públicas y organizaciones no gubernamentales para conseguir el objetivo marcado por la Ley.

Analiza el Profesor Stefano Bini, en el capítulo VII de la obra, *La autoridad independiente para la igualdad de trato y la no discriminación*. Definida en la Ley como organismo independiente y unipersonal que tiene por función ofrecer protección frente a la discriminación y promueva el cumplimiento del derecho antidiscriminatorio, requiere que su titular ostente un perfil autorizado en la materia.

Sus misiones serán: garantizar la prestación independiente de servicios especializados de asistencia y orientación dirigidos a víctimas de discriminación, constituir un órgano de mediación o conciliación para abordar las violaciones de derechos, iniciar investigaciones sobre la existencia de posibles situaciones de discriminación graves y relevantes, ejercer acciones judiciales en defensa de derechos derivados de la igualdad de trato y no discriminación, promover la adopción de códigos de buenas prácticas, informar sobre la estrategia nacional en la materia de su competencia, elaboración coordinada con Administración del Estado de informes y estadísticas, elaboración de su propio Estatuto, participación en diferentes foros, comisiones y consejos, y en general, cualquier otra que le sea atribuida.

Su naturaleza jurídica es la de entidad de derecho público por lo que quedará sometida en cuanto a procedimiento administrativo, régimen presupuestario, de control económico y personal a las normas de aplicación previstas.

Se ha previsto igualmente la participación de los agentes sociales en su seno y viene obligado a colaborar con las Cortes Generales, pero en ningún

caso solapará sus competencias con las del Defensor del Pueblo. Deberá ofrecer apoyo e información especializada a las víctimas de discriminación e intolerancia, ampliando su actividad a centros escolares como actividad preventiva del acoso, trabajando de forma multinivel y pluralista.

Finaliza la obra haciendo un análisis de *Las infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación* que abarca su capítulo VIII, del que ha sido Autora la Profesora Miriam Judit Gómez Romero. Recogen los arts. 46-52 un completo régimen sancionador con tipificación de las infracciones. La novedad que aporta la Ley 15/2022 es respecto a la normativa anterior es incorpora conceptos nuevos como la discriminación por error, la discriminación múltiple e interseccional, inducción, orden instrucción de discriminar y acoso discriminatorio, lo que constituye nuevas causas de discriminación y la reparación directa del daño causado. Esta ampliación de supuestos conlleva la oportunidad para mejorar la gestión de la diversidad en el marco de la empresa, imponiendo a la Inspección de Trabajo el desarrollo de planes específicos sobre igualdad de trato y no discriminación en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo.

Respecto a las sanciones se elevan en virtud de la nueva norma llegando hasta los 500.000 €, elemento a todas luces disuasorio para la comisión de estas conductas al suponer el duplo de la máxima prevista en la LISOS, además de posibilitar sancionar conductas o supuesto incorporados en la nueva norma que la legislación laboral no contempla y que han quedado incorporados a nuestro ordenamiento jurídico con base en su texto.

De la obra reseñada cabe destacar que constituye un necesario manual de referencia para comprender lo que supone en el marco del ordenamiento jurídico español la promulgación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral de la igualdad de trato y no discriminación. Los Autores van mucho más allá de los comentarios sobre la norma pues la analizan con rigor todos sus aspectos, alcanzando el nivel de manual de referencia para el conocimiento y comprensión al detalle del texto legal. Lo conecta con el resto del ordenamiento jurídico desde un conocimiento profundo del mismo, dando sentido y ubicando en el marco legal actual la nueva norma, sus orígenes, objetivos y proyección de futuro y ello, con interrelación con la normativa vigente y con la jurisprudencia de la que trae su origen.

Pese a que su título habla de la “mirada laboralista” la obra va mucho más allá pues si no defrauda con el análisis e implicaciones en el ámbito del derecho del trabajo de la nueva Ley, también lleva a cabo una exhaustiva valoración de otros aspectos de la misma de trascendental importancia, enmarcándola en el contexto actual y relacionándola con su génesis y haciendo una importante reflexión sobre la misma, sus perspectivas de desarrollo y carencias que deberán ser resueltas para seguir en la senda de

la eliminación definitiva de la discriminación en las múltiples facetas que la misma puede materializarse y que bajo la dirección del Profesor Kahale Carrillo se ha definido con clarividencia desde la valoración conjunta de la norma.

En resumen, la obra se considera de carácter necesario tanto para estudiosos de la materia como para operadores jurídicos constituyendo a mi criterio un manual de referencia para el estudio y aplicación práctica de la norma pues contiene precisas indicaciones de gran interés en el ámbito procesal y en la defensa ante los tribunales de determinados procedimientos judiciales, pudiendo calificar en determinados aspectos su contenido como doctrina a tener muy en cuenta a la hora de plantear actuaciones en defensa de derechos de los particulares ante los tribunales de justicia.



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternational.it](mailto:redaccion@adaptinternational.it).

