

PENSIONES POR JUBILACIÓN EN MÉXICO: SITUACIÓN ACTUAL Y DEBATES LEGISLATIVOS

RETIREMENT PENSIONS IN MEXICO: CURRENT SITUATION AND LEGISLATIVE DEBATES

Israel PALAZUELOS COVARRUBIAS¹

RESUMEN: Este trabajo identifica y analiza tres grandes pendientes dentro de la agenda legislativa en materia de pensiones: la cobertura de determinados grupos poblacionales, la universalización de las pensiones para adultos mayores, así como el cálculo de pensiones con el salario mínimo. Mediante indicadores de monitoreo a la población adulta mayor, se describe el proceso de transición demográfica en México como factor determinante en la situación del sistema pensionario. Asimismo, se hace un análisis documental de diversas propuestas legislativas sobre el tema. Se emplea la perspectiva de género como herramienta de análisis. Con ello, se concluye que es indispensable poner especial atención al grupo de adultas mayores en la resolución de esta problemática social en sus diversos componentes.

PALABRAS CLAVE: Seguridad social, cálculo de pensiones, pensión no contributiva, perspectiva de género, transición demográfica, población adulta mayor.

ABSTRACT: *This paper identifies and analyzes three broad pending issues within the legislative agenda regarding pensions: the coverage of certain population groups, the universalization of pensions for the elderly, and the calculation of pensions with the minimum wage. Through monitoring indicators for the elder population, the process of demographic transition in Mexico is described as a determining factor in the situation of the pension system. Also, a documentary analysis of various legislative proposals on the subject is conducted. The gender perspective is used as an analysis tool. With this, it is concluded that it is essential to pay special attention to the group of women older adults in the resolution of the different components of this problem.*

KEYWORDS: *Social security, pension calculation, non-contributory pension, gender perspective, demographic transition, elder population.*

¹ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Definiciones y antecedentes del marco legal*. III. *Cambios demográficos y situación actual de la población adulta mayor*. IV. *Agenda legislativa en materia de pensiones*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*. VII. *Anexo. Comparativo de las propuestas de reforma en materia de cálculo de pensiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de las pensiones en México, además de la importancia social que representa, tiene una enorme amplitud en términos legislativos y jurídicos debido entre otras cosas, al gran número de sistemas pensionarios que existen, a las múltiples modificaciones en sus diseños y, a su vez, al hecho de que, en este entramado de derechos y deberes de la sociedad, el Estado y la iniciativa privada, conviven.

Por lo anterior, con la finalidad de abordar solo una parte de este amplio tema, este trabajo se centra únicamente en las pensiones para personas de la tercera edad, particularmente aquellas por jubilación y las de carácter no contributivo. Por ende, quedan fuera del análisis todas aquellas pensiones por riesgo de trabajo, por invalidez y vida (viudez) o cualquier otra distinta (como pensiones alimenticias) aunque desde aquí se reconoce que parte de ellas benefician al grupo poblacional que se estudia. Tampoco se hace un abordaje desde el punto de vista de las finanzas públicas, sino desde la cobertura de los sistemas pensionarios y, con ello, de la suficiencia de los montos recibidos por la población (dos de los principales objetivos del estudio de estos temas). No obstante, se da cuenta de los componentes de la agenda legislativa en la materia, con la finalidad de ubicar los temas de mayor interés para el trabajo entre todos los considerados por las y los legisladores.

En este orden de ideas, de acuerdo con el Banco Mundial, los sistemas de pensiones se clasifican en concordancia con el número de pilares que los integran, identificados con base en el origen de su financiamiento. Bajo esta lógica, en México se tiene un sistema *multipilar*, pero que no se encuentra interconectado y, salvo en el caso del pilar cero, no existe una complementariedad con otro.

Así, se puede identificar al pilar 0 o de pensión mínima, financiado vía impuestos/recursos públicos; al pilar 1 o pensión de reparto, en el

que los trabajadores en activo contribuyen con cuotas fijadas por ley, dichas aportaciones se depositan en una bolsa común de la que se toman los recursos para pagar las pensiones en curso; al pilar 2 o de capitalización individual o sistema de cuentas individuales manejadas por las administradoras de fondos para el retiro, en el que se establecen derechos de propiedad sobre los recursos, donde cada individuo hace un ahorro, el que, junto con sus rendimientos, constituyen los beneficios de su pensión. Asimismo, hay diferentes tipos de ahorro voluntario, esquemas flexibles, discrecionales en los que los individuos pueden aportar a diferentes fondos financiados por entidades privadas.

En los apartados de este trabajo se hará referencia al pilar cero o de pensión mínima, mismo que, aunque con diversos antecedentes y experiencias sobre todo en el orden local, fue integrado apenas en 2020 en la Constitución mexicana; así como al pilar 1 o pensión de reparto, el cual ha ido dejando de funcionar de manera gradual conforme la población de México envejece, como enseñan los diferentes indicadores incluidos en el análisis. Se deja de lado el pilar 2, pero vale la pena señalar que representa una de las principales respuestas de gran magnitud del Estado mexicano a la problemática que aquí se trata, aunque, sin ser la solución a este.

Se identifican y describen los principales pendientes en materia de pensiones en México, hoy en día, para lo que se pone atención en tres rubros: uno, a la población no cubierta por este beneficio, como mujeres, personas amas de casa o trabajadoras independientes; dos, a las propuestas legislativas en trámite referentes a la pensión universal (correspondiente al pilar cero o pensión mínima, según lo referido); y tres, a las iniciativas que se enfocan en la determinación de las pensiones mediante salarios mínimos (en contraposición del cálculo a través de la Unidad de Medida y Actualización).

Se incorpora, además, la perspectiva de género como herramienta de análisis, dada su importancia y necesidad para visualizar un fenómeno como este en el que aún existen marcadas desigualdades entre mujeres y hombres.

El análisis se organiza en tres partes: Primero, se hace una diferenciación de los términos *pensión* y *jubilación*, así como un listado de los antecedentes jurídicos y legislativos más relevantes en la materia. En un segundo apartado se hace una descripción cuantitativa de la

población interés para el periodo 1990-2020, la que hace énfasis en el fenómeno de envejecimiento del país y desagrega la información por sexo. Finalmente, en el tercero, con el propósito de describir parte de la respuesta del Poder Legislativo a este problema, se revisan una serie de iniciativas pendientes en materia de pensiones, las cuales fueron presentadas en el primer año de la LXV legislatura.

En este último apartado se abordan a las que se refieren a la pensión universal no contributiva y las que abarcan el tema de cálculo de pensiones en salarios mínimos, ambas desde el punto de vista de ingresos y cobertura en la población adulta mayor. La importancia de ambos puntos radica, precisamente, en el hecho de poder cubrir correctamente, o no, las necesidades básicas del grupo poblacional en estudio (atención médica y medicamentos, vivienda, esparcimiento) y otras particulares, según las características de la persona.

II. DEFINICIONES Y ANTECEDENTES DEL MARCO LEGAL

Este apartado muestra, en síntesis, el trabajo legislativo en materia de seguridad social y particularmente de pensiones en México, a través del último siglo. Se parte de la promulgación de la Constitución de 1917 hasta llegar a la más reciente reforma en la materia, resaltando los temas de mayor interés para este análisis. Asimismo, se hace una diferenciación base de los términos *pensión* y *jubilación* mediante su significado semántico y jurídico.

Con base en la definición de los vocablos en comento, *pensión* es la *cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudedad, orfandad o incapacidad,*² es decir, el *pago regular que se da a una persona como beneficio por haber trabajado cierto número de años [...], cuando llega a la vejez o ha sufrido algún accidente o una enfermedad que le impiden seguir haciéndolo [o bien,] que reciben [sus] parientes con derecho a ello [...].*³

2 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Pensión*, (1 de junio de 2022), <https://dle.rae.es/pensi%C3%B3n?m=form>.

3 EL COLEGIO DE MÉXICO, *Pensión*, (1 de junio de 2022), <https://dem.colmex.mx/Ver/pensi%c3%b3n>.

Mientras tanto, *jubilación* hace referencia a la cantidad recibida por la persona que, *cumplido el ciclo laboral establecido para ello, deja de trabajar* [...].⁴ El término también hace referencia a la acción de *disponer que, por razón de vejez, largos servicios o imposibilidad, y generalmente con derecho a pensión, cese un funcionario civil en el ejercicio de su carrera o destino*.⁵

Junto con lo anterior, una característica de la que podría denominarse *pensión por jubilación* (que además ayudará a distinguir su naturaleza dual), es su carácter de *renta sustitutoria destinada a compensar la carencia de ingresos profesionales*,⁶ la que, junto con parte de la definición antes vertida, esta no aplica a la modalidad no contributiva (de la que se abunda a lo largo del documento). La diferencia entre una y otra se explica de la siguiente manera:

Cualquier sujeto, independientemente de si es trabajador o no, puede acceder a la [pensión no contributiva] cuando cumpla los requisitos exigidos para causar derecho a la misma. La protección por jubilación se estructura pues en un doble nivel, contributivo y asistencial [o no contributivo]. En el primero se trata de sustituir las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia del cese en la vida laboral activa, en el segundo se trata más bien de paliar la falta de recursos económicos.⁷

Constitucionalmente, la jubilación (junto con la cobertura de accidentes, enfermedades, la maternidad, invalidez, vejez y muerte) es reconocida como una de las bases mínimas en las que se organiza la seguridad social en nuestro país (artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y como un derecho de las personas adultas mayores que cumplen cierta edad (artículo 4o. párrafo 16) lo que le dota un carácter jurídicamente preponderante. Sin embargo, esta cantidad económica forma parte de las prestaciones a las que tiene derecho un empleado o empleada formal cuando deja de trabajar, en el primer caso; y si cumplen

4 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Jubilado*, (1 de junio de 2022), <https://dle.rae.es/jubilado?m=form>.

5 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Jubilación*, (1 de junio de 2022), <https://dle.rae.es/jubilacion#MZ6ZvZa>.

6 ENCICLOPEDIA JURÍDICA, *Jubilación. Derecho laboral*, (1 de junio de 2022), <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/jubilacion/jubilacion.htm>.

7 *Idem*.

los requisitos y las condiciones marcadas por la Ley, tanto en el primero como en el segundo, lo cual, incluso desde la definición, quiere decir que no todas las personas mayores tienen acceso a este beneficio o, por lo menos, no de igual manera.

En suma, lo anteriormente dicho significa que un término (el de pensión) engloba a otro (al de jubilación). Así, *pensión* es más general y *jubilación* más específico, pues se abarca en el primero. En concreto, es posible decir que la *jubilación* (con sus distintas acepciones y modalidades), para fines de este trabajo es un tipo de *pensión* recibida principalmente por personas de la tercera edad, aunque no de manera exclusiva de este grupo poblacional, pero tampoco con carácter universal, ni necesariamente suficiente en sus montos, como se abundará en las páginas siguientes.

Hoy en día, México cuenta con un amplio entramado jurídico en materia de derecho a la seguridad social y a las pensiones, incluida la sanción y ratificación de distintos tratados internacionales, lo que es resultado de una serie de demandas y necesidades de la población, así como de su asimilación por parte del Estado.

A manera de ejemplo, el Protocolo de San Salvador, firmado y ratificado por nuestro país, estipula en su artículo 9 que *toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad [...] para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. [...]*⁸ En materia de género, además, compromete a los Estados firmantes *a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo* (artículo 6, numeral 2),⁹ lo que resulta esencial para beneficiarse, a la postre, del sistema de pensiones.

Junto con los dispositivos constitucionales y los tratados internacionales a los que se hace referencia, este entramado se encuentra integrado por las leyes secundarias que reglamentan y organizan los sistemas de seguridad social del país. Así, se haya, entre otras, a la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

⁸ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Tratados multilaterales. Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*, (1 de junio de 2022), <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.

⁹ *Idem*.

Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la normativa de los organismos que cubren otros segmentos de la población, así como las leyes locales en la materia aplicables en las entidades federativas y los municipios.

Esta diversidad de ordenamientos ha establecido las pautas de seguridad social en el país de manera diferenciada y compleja, lo que ha configurado un sistema de administración de pensiones atomizado, pues el pago, cobro y otorgamiento de servicios depende del tipo de entidad en la que se labora,¹⁰ dejando fuera de esta protección a una parte importante de la población, como ya se adelantaba desde la definición de los vocablos.

Para brindar una idea de lo anterior, la Tabla 1 sintetiza los resultados del trabajo legislativo a nivel federal de más de un siglo, desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta la actualidad, en materia de seguridad social y particularmente de pensiones. Dentro de la normativa que se incluye, se distingue aquella que incumbe al sector privado, a los trabajadores del Estado y al sector militar, la que en su conjunto ha aportado de manera sobresaliente a la configuración del actual régimen de pensiones.

Tabla 1. Antecedentes normativos en materia de pensiones: Expedición de leyes secundarias y sus principales reformas luego de 1917

 *Trabajadores del Estado*  *Fuerzas Armadas*  *Iniciativa Privada*

ID	AÑO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	ANOTACIÓN
	1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Consagra las garantías que se referían de manera enunciativa a la seguridad social
	1925	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro	Punto de partida de la política mexicana de protección social para los trabajadores del Estado
	1926	Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales	Fue reformada en 1939 y 1955
	1938	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión	Abrogada en 1941

¹⁰ MARTÍNEZ AVIÑA, Jorge Tonatiuh, “Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México”, *Cuadernos de políticas para el bienestar*, México, año 1, núm. 4, 2020, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6327/5.pdf>.

ID	AÑO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	ANOTACIÓN
	1941	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión	Abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938. Abrogada en 1963
	1943	Ley del Seguro Social ¹¹	Crea el <i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i> (IMSS). Cobertura a trabajadores formales de empresas paraestatales, privadas o de administración social. Derogada en 1995
	1955	Ley de Retiros y Pensiones Militares	Crea la Dirección de Pensiones Militares para el manejo de pensiones, compensaciones y haberes de retiro
	1959	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Se crea el <i>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</i> (ISSSTE). Administra de manera propia las pensiones del sector. Abrogada en 1983
	1960	Reforma constitucional	Se añade un apartado B al artículo 123 referente a los trabajadores al servicio del Estado
	1961	Es emitida la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas	Abroga la Ley de Seguro de Vida Militar
	1963	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional (vigente)	Abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión
	1973	Ley del Seguro Social	Con la finalidad de alcanzar una mayor cobertura y aumentar las prestaciones y beneficios de los asegurados
	1976	Surge la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	Se crea el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). Abroga: la Ley de Retiros y Pensiones Militares de 1955, el decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares de 1955 y la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de 1961.
	1983	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Amplían las prestaciones y se mejora la organización administrativa. Abroga la Ley del ISSSTE de 1959. Abrogada en 2007

¹¹ La Ley del Seguro Social de 1943 fue sustituida en 1973 y, posteriormente, en 1995 (entrando en vigor en 1997). En ella, el sistema de pensiones es modificado con la finalidad de asegurar su viabilidad financiera, así como una mayor equidad entre la población.

ID	AÑO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	ANOTACIÓN
	1992-1993	Serie de reformas a la Ley del Seguro Social, a la Ley del ISSSTE, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y a la Ley del Infonavit	Creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Establecen el primer mecanismo de ahorro complementario obligatorio en el país
	1995 (en vigor a partir de 1997)	Ley del Seguro Social (vigente)	Sienta precedente al abandonar sistema de reparto e introducir un sistema de capitalización individual. Deroga la Ley del Seguro Social de 1973
	2003	Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (vigente)	Abroga la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas de 1976
	2007	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (vigente)	Con una finalidad similar a las reformas a la Ley del Seguro Social de 1995
	2020	Reformas a la Ley del Seguro Social y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	Modificaciones específicas en materia de pensiones, en las Sociedades de Inversión de los Fondos para el Retiro (SIEFORES) y en las finanzas públicas

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación que se cita incluyendo los artículos transitorios; Semana Nacional de la Seguridad Social 2022;¹² MARTÍNEZ AVIÑA,¹³ y GOBIERNO DE MÉXICO.¹⁴

Este conjunto de normas establece y modifica gradualmente la protección social y el derecho a la pensión bajo distintas modalidades, entre ellas la de jubilación. Sin embargo, es importante recordar que la cobertura y la noción de responsabilidad ha ido cambiando a lo largo del tiempo: Hace un siglo, la obligación recaía en el individuo, su familia y en general en el ámbito privado, esto es, no se reconocía la responsabilidad del Estado en la provisión del bienestar social. Posteriormente, todavía en las primeras décadas del siglo XX, las pensiones eran una prerrogativa de los empleados públicos, lo que después se extendió a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social y progresivamente se han incorporado a otros sectores de la

¹² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Semana nacional de la seguridad social 2022*, (1 de junio de 2022), <https://www.youtube.com/watch?v=ggIEnyfdJBo>.

¹³ MARTÍNEZ AVIÑA, Jorge Tonatiuh, *op. cit.*, p. 27.

¹⁴ GOBIERNO DE MÉXICO, *Antecedentes del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas ISSFAM*, (1 de junio de 2022), <https://www.gob.mx/issfam/es/articulos/conocenos-antecedentes-issfam?idiom=es>.

población,¹⁵ con condiciones que cambian paulatinamente, como se muestra en el contenido de la Tabla 1.

Una de las más recientes reformas al sistema se suscitó a finales de 2020, cuando el Congreso discutió y aprobó reformas a la Ley del Seguro Social y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las que tuvieron *implicaciones en [...] el número de trabajadores que podrán alcanzar una pensión, en el monto de las mismas, en los activos bajo administración de las Sociedades de Inversión de los Fondos para el Retiro (SIEFORES) y en las finanzas públicas.*¹⁶

Los principales componentes de esta modificación legal fueron:

- a. Incremento en el porcentaje de las aportaciones, en particular las realizadas por los patrones, a las cuentas para el retiro de los trabajadores de 6.5% a 15% del Salario Base de Cotización, mismo que se realizará de forma gradual a partir de 2023 y concluyendo en 2030;
- b. Esquema flexible para la obtención de la pensión mínima garantizada (PMG), la cual ahora varía en función de la edad, el salario promedio del trabajador y las semanas de cotización y que, en general, es mayor a la anterior PMG fija;
- c. Reducción en el número de semanas que un trabajador debe haber cotizado al IMSS durante su vida laboral para tener derecho a una pensión, y
- d. Establecimiento de un límite máximo a las comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro.¹⁷

Como es posible ver con esta parte del entramado normativo, los trabajos legislativos del último siglo en materia de seguridad social y de pensiones han sido constantes, lo que ha configurado un marco jurídico

¹⁵ Cfr. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, *Antecedentes en seguridad social*, (1 de junio de 2022), http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm#_ftn1.

¹⁶ BANCO DE MÉXICO, “La reforma del sistema de pensiones de México: Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas”, *Informe Trimestral octubre - diciembre 2020*, 3 marzo de 2021, pp. 53-58, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B097F33DE-A56A-DA9E-9620-7A9CDC32AA8B%7D.pdf>.

¹⁷ *Idem*.

robusto que hoy en día cubre con este derecho a una importante proporción de personas en México. Con todo, aún existen varios pendientes.

En este punto cabe hacer notar que, a pesar de todos los esfuerzos legislativos que configuran el marco normativo vigente en materia de pensiones, existen fuertes críticas a este modelo basadas en que puede permitir, *por ley, que los adultos mayores carezcan de pensión*,¹⁸ ya que si bien se ha procurado de distintas maneras y en varios momentos brindar servicios a la población en general, con cada vez mejores condiciones, la seguridad social, y particularmente el disfrute de una pensión suficiente en el retiro, estos son beneficios de los que una proporción importante de mexicanas y mexicanos carece.

Teniendo en cuenta lo anterior, en páginas posteriores se hace particular referencia a un par de reformas constitucionales, toda vez que se configuran en pendientes específicos en la agenda legislativa de la mayoría de los grupos parlamentarios. Se trata, por un lado, de la reforma de 2016 en materia de desindexación del salario mínimo, a partir de la que se realizó una interpretación judicial para que las pensiones sean calculadas mediante la Unidad de Medida y Actualización (UMA), afectando los montos pensionarios. Con base en ello, las y los diputados sostienen la necesidad de prohibir precisamente el uso de esta medida y establecer constitucionalmente en su lugar el salario mínimo. Por otro lado, se revisa la reforma de 2020 al artículo 4 en materia de pensión universal no contributiva, misma que reconoce este derecho a personas mayores de 65 años en caso de ser afrodescendientes o pertenecientes a un grupo indígena, o mayores de 68 años en los demás casos. Con base en ella, las y los legisladores consideran importante reducir la edad de tal forma que este beneficio sea generalizado a todas las personas de 65 años o más.

III. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

Al igual que en otros lugares del mundo, en México se observa un fenómeno de envejecimiento de la población, es decir, el cambio de un país en el que la mayoría de sus habitantes eran jóvenes, hacia uno en el que el grueso será de adultos mayores. Este proceso de transición

¹⁸ MARTÍNEZ AVIÑA, Jorge Tonatiuh, *op. cit.*, p. 31.

Q138

demográfica, que incluye el incremento de la esperanza de vida (o disminución de la mortalidad), el decremento de la tasa de natalidad y, a la par, la disminución del número de personas trabajadoras en activo con relación a la cantidad de personas jubiladas, repercute directamente en la organización de los sistemas pensionarios, toda vez que en la otrora lógica de que los jóvenes sostienen a los mayores, ahora es imposible de aplicar. Dicho proceso es explicado por Vásquez Colmenares de la siguiente manera:

La transición demográfica de México en años recientes ha provocado un cambio sustancial en la estructura de la población, producto de una marcada tendencia hacia el envejecimiento, [...] una mayor esperanza de vida y una disminución del número de jóvenes como proporción del total; a la vez que los adultos viven vidas más prolongadas, alcanzan muy jóvenes la edad de la pensión y aumentan de manera significativa el bloque de la tercera edad.¹⁹

Con la finalidad de obtener evidencia empírica de este fenómeno, a continuación, se calculan e interpretan para nuestro país diversos indicadores estadísticos que dan seguimiento a la población adulta mayor. Con ello, además de valorar la importancia de estas mediciones, será posible tener claros los cambios en las últimas décadas, así como la situación actual.

1. *Indicadores de monitoreo de la población adulta mayor*

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que *entre los indicadores utilizados para el monitoreo del aumento cuantitativo de la población adulta mayor pueden destacarse*.²⁰

¹⁹ VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro, “Nueva seguridad social y la crisis de las pensiones”, *Economía UNAM*, México, vol. 10, núm. 28, 2013, p. 96, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/45100/40651>.

²⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, diciembre de 2006, http://www.observatorionacionaldooidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/17.pdf.

- A. El número absoluto de personas adultas mayores;
- B. La proporción de personas mayores en relación con la población total;
- C. El ritmo de crecimiento de la población adulta mayor;
- D. La distribución de edades al interior de la población adulta mayor;
- E. El índice de envejecimiento demográfico;
- F. La relación de dependencia, y
- G. La edad mediana de la población total.²¹

El cálculo (contenido en la Tabla 2) y la interpretación (que se hace en las siguientes páginas) de cada uno de estos indicadores de estructura demográfica por edad, se hacen con la finalidad de documentar y apreciar de manera comparada y a detalle la magnitud de los cambios para el periodo 1990-2020 en México, lo que se hace además mediante su desagregación por sexo para también poder distinguir la evolución del fenómeno para hombres y mujeres por separado.

Tabla 2. Cálculo de los indicadores de monitoreo de la población adulta mayor, México (1990-2020)

INDICADOR	1990			2020			DIFERENCIA		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
[A] Número absoluto de personas adultas mayores (millones)	2.4	2.6	5.0	7.0	8.1	15.1	4.6	5.5	10.1
[B] Proporción de personas mayores con relación a la población total	2.9%	3.3%	6.2%	5.6%	6.4%	12.0%	2.7	3.1	5.8
[C] Ritmo de crecimiento de la población adulta mayor ²²	2.4	2.6	5.0	7.0	8.1	15.1	3.6	3.8	3.7

²¹ *Idem.*

²² Se trata de un indicador longitudinal cuyo cálculo se basa en el número absoluto de personas adultas mayores. Se sugiere consultar la interpretación en las páginas subsecuentes.

INDICADOR	1990			2020			DIFERENCIA			
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
[D] Distribución de edades al interior de la población adulta mayor	60-69 años	26.8%	29.2%	56.0%	26.2%	29.7%	55.9%	-0.6	0.5	-0.1
	70 a 79 años	13.5%	14.9%	28.4%	13.7%	15.7%	29.4%	0.2	0.8	1.0
	80 años o más	6.8%	8.7%	15.5%	6.3%	8.3%	14.6%	-0.5	-0.4	-0.9
[E] Índice de envejecimiento demográfico	7.5	8.5	16	22.1	25.6	47.7	14.6	17.1	31.7	
[F] Relación de dependencia demográfica de vejez	5.3	5.9	11.2	8.9	10.3	19.2	3.6	4.4	8.0	
[G] Edad mediana de la población ²³	19	20	19	28	30	29	9	10	10	
Esperanza de vida al nacimiento (años) ²⁴	67.9	73.8	70.9	72.4	78.1	75.2	4.5	4.3	4.3	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990 y 2020. Los cálculos se basan en las fórmulas de CEPAL.²⁵

A. Número absoluto de personas adultas mayores

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 1990 a 2020 la población de 60 años o más, pasó de 5 a 15.1 millones. Cabe observar que tanto al inicio de tal periodo como al final hay una mayoría de mujeres, cuya diferencia con relación a los hombres es de 0.2 y 1.1 millones, respectivamente. Este indicador es de suma importancia ya que no solo contabiliza la cantidad de personas consideradas como parte de este grupo etario en un área geográfica

²³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Dinámica de la población”, *Mujeres y hombres en México*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Instituto Nacional de las Mujeres, 2012, pp. 1-10, <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/2.pdf>.

²⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Esperanza de vida al nacimiento por entidad federativa según sexo, serie anual de 2010 a 2021*, (1 de junio de 2022), https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Mortalidad_Mortalidad_09_61312f04-e039-4659-8095-0ce2cd284415 y DATOS MACRO, *México - Esperanza de vida al nacer 1990*, (1 de junio de 2022), <https://datosmacro.expansion.com/demografia/esperanza-vida/mexico?anio=1990#>.

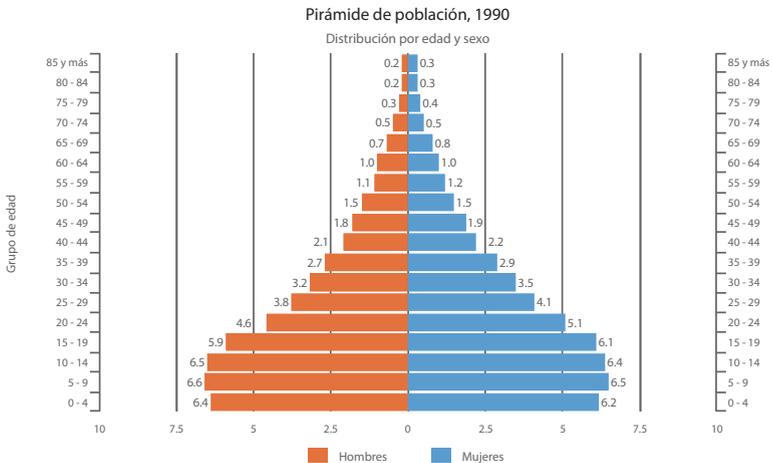
²⁵ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *op. cit.*, pp. 21-31.

determinada, en este caso México, sino que también muestra el universo al que se enfocan las políticas sobre envejecimiento.²⁶

La representación gráfica por excelencia de este conteo, por sexo, se realiza mediante las pirámides poblacionales, las que, dependiendo de su morfología es sencillo determinar si se trata de una población joven: si la base es ancha y la cima pequeña (pirámide progresiva); o de una envejecida: si la base es más estrecha que el centro y la cima es relativamente ancha (pirámide regresiva), siendo la parte superior de las gráficas, en ambos casos, la que corresponde al número de personas adultas mayores (Gráfica 1).

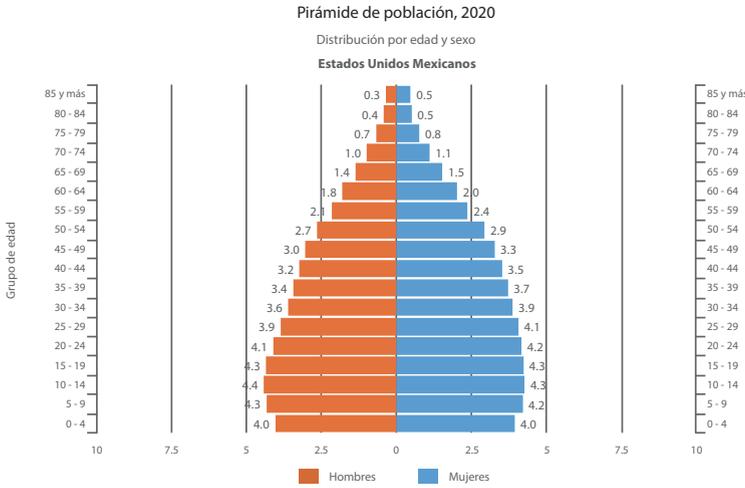
De 1990 a 2020 la forma de las pirámides demográficas de México ha cambiado de manera evidente, yendo de la representación de una población eminentemente joven hacia una ya más envejecida. Además, se estima que para 2050, el número de personas mayores de 60 años alcance 37.1 millones,²⁷ esto es 21 millones más que en 2020. Si se compara este crecimiento con el del periodo de los 30 años previos, que fue de 10.1 millones, se tiene una diferencia significativa, de un incremento de más del doble en un periodo similar.

Gráfica 1. Pirámides de población, comparación 1990 y 2020



26 Cfr. *Ibidem*, p. 22.

27 Cfr. *Idem*.



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA.²⁸

B. Proporción de personas mayores en relación con la población total

Este indicador tiene como base el número absoluto de personas adultas mayores, su principal función es relativizar tal magnitud con la finalidad de realizar comparaciones. Así, el cambio en el número de personas mayores de 60 años, en México, representa en términos porcentuales un crecimiento de más de seis puntos respecto con la población total al pasar de 6 a 12 por ciento de 1990 a 2020.²⁹ Por sexo, se tiene un incremento similar, en torno a los tres puntos en ambos casos, aunque ligeramente superior en las mujeres (2.7 y 3.1 puntos, respectivamente - Tabla 2).

Se puede considerar que este es el indicador más significativo para

²⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Pirámide de población 1990 - XI Censo General de Población y Vivienda*, (1 de junio de 2022), https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/1990/doc/piramide_1990.pdf e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Pirámide de población - Censo General de Población y Vivienda 2020*, (1 de junio de 2022), https://inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_piramide.pdf.

²⁹ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores*, Comunicado de prensa núm. 547/21, Comunicación Social, 29 de septiembre de 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULMAYOR_21.pdf.

evaluar el avance del proceso de envejecimiento demográfico en una determinada área geográfica, toda vez que representa la cantidad relativa o el *peso* que las personas adultas mayores tienen dentro del conjunto de la población.³⁰

C. Ritmo de crecimiento de la población adulta mayor

Para medir el ritmo de crecimiento de una población existen diferentes alternativas. Una de ellas, la que aquí se emplea, es mediante el cálculo de la tasa de crecimiento anual de la población adulta mayor. Esta se obtiene usando la fórmula de crecimiento exponencial y se interpreta como el incremento anual en el número de personas mayores durante el período considerado, por cada 100 personas mayores a su inicio.³¹

Con la finalidad de sintetizar la magnitud del aumento relativo en la población adulta mayor, este indicador hace uso de la relación del número absoluto de personas adultas mayores al final e inicio del periodo estudiado (1990-2020) y lo divide entre el número de años transcurridos, el logaritmo natural de tal resultado es multiplicado por 100.

De acuerdo con los resultados obtenidos, la tasa de crecimiento anual de la población de 60 años y más, de 1990 a 2020, en México, es de 3.7 personas adultas mayores por cada 100 de este grupo al inicio del periodo. Cabe diferenciar que para el caso de las mujeres fue de 3.8 y para el de los hombres de 3.6 (Tabla 2).

D. Distribución de edades al interior de la población adulta mayor

Este indicador mide la proporción de personas mayores en distintos rangos de edad, es decir, cómo se compone el grupo etario de quienes tienen más de 60 años, al interior de este mismo. Para llevar a cabo el cálculo se subdividió a esta población en tres grupos decenales: de 60 a 69, de 70 a 79 y de 80 años y más (criterio que también emplea el INEGI, aunque es posible estructurarlo únicamente en dos grupos).

El indicador da a conocer la distribución por edad reportando si existe una concentración mayor o menor en algún subgrupo, además, *permite*

³⁰ Cfr. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *op. cit.*, pp. 23-24.

³¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 24-26.

*dar cuenta del nivel de envejecimiento interno de la población adulta mayor y se interpretan generalmente en términos comparativos.*³²

Como es posible apreciar en la Tabla 2, conforme incrementa la edad de cada subgrupo, su proporción es menor (tanto en 1990 como en 2020), así, ambas mediciones muestran que quienes tienen entre 60 a 69 años representan a casi seis de cada 10 adultos mayores, quienes tienen entre 70 y 79 a casi tres, y las personas de 80 años y más, arriba de uno. El primero se mantiene proporcionalmente igual entre una medición y otra, sin embargo, los siguientes dos presentan una mayor y menor proporción, respectivamente, aunque en torno a un punto porcentual.

Por sexo, se observa una estructura similar entre hombres y mujeres, aunque, siendo mayoría en este grupo etario, en todos los subgrupos se tienen proporciones de mujeres que superan a los hombres. La estructura a través del tiempo prácticamente no presenta cambios, solo destaca un incremento (apenas significativo) de personas entre 70 y 79 años, la mayor parte correspondiente a mujeres (Tabla 2).

E. Índice de envejecimiento demográfico

El índice se define como la razón de la suma de personas mayores de 60 años sobre el total de personas menores de 15, multiplicado por 100. Este *permite apreciar los cambios derivados del proceso de envejecimiento que ponen de manifiesto demandas sociales diferentes, respecto a sociedades menos envejecidas.*³³ En 30 años, se aprecia un cambio importante en nuestro país en este indicador, lo que abona a presentar de manera clara el cambio demográfico que se describe.

En el México de 1990 existían 16 personas adultas mayores por cada 100 niños y jóvenes, indicador que en 2020 pasó a 48.³⁴ Cabe destacar, como se muestra en la Tabla 2, que las mujeres aportan más que los hombres al total, en ambas fechas.

³² *Ibidem*, p. 27.

³³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Estadísticas a propósito del día internacional...*, cit., p. 2.

³⁴ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Población - Índice de envejecimiento*, (1 de junio de 2022), <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>.

F. Relación de dependencia demográfica de vejez

Es un indicador cuyo cálculo es similar al anterior y también es de absoluta utilidad en la medición del envejecimiento de una población, particularmente en el tema que ocupa este análisis. Se define como:

...el cociente entre la población de 60 años y más y la de 15 a 59 años [...] se utiliza para medir la necesidad potencial de soporte social de la población adulta mayor por parte de la población en edades activas, y se interpreta como el número de personas de 60 años o más por cada 100 personas de entre 15 y 59 años.[...] Una de las potencialidades de este indicador es que provee una idea del gasto social que debe sostener la población económicamente activa, especialmente en países con sistemas de pensiones de reparto. Su problema es que supone como población activa a las personas que tienen entre 15 y 59 años...³⁵

Lo que no necesariamente se apega a la realidad, pero, con todo, sirve para comparar tal relación a través del espacio o tiempo.

Con lo anteriormente dicho, se observa que en 1990 había 11 personas adultas mayores (cinco hombres y seis mujeres) por cada 100 personas en edad activa, mientras que en 2020 la relación era de 19 personas adultas mayores (nueve hombres y 10 mujeres) por cada 100 de entre 15 y 59 años (Tabla 2).

G. Edad mediana de la población total

Este indicador hace referencia a una medida de tendencia central, de posición, la que, en este caso particular se expresa como la edad (en años) que separa a la población en dos grupos con igual número de personas cada uno. De acuerdo con la información recogida, en 1990 un 50% de la población mexicana tenía 19 años o menos, mientras que, en 2020, esa mitad de población ahora tiene 29 años o menos, lo que significan 10 años más, es decir, aunque aún se trata de una población joven, es claro que avanza hacia el envejecimiento (Tabla 2).

35 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *op. cit.*, pp. 29 y 30.

H. *Esperanza de vida*

Finalmente, aunque no constituye propiamente un indicador de monitoreo de la población adulta mayor, cabe mencionar la esperanza de vida, la cual ha incrementado en 4.3 años dentro del periodo estudiado y de manera similar tanto para hombres como para mujeres, con una diferencia de 0.2 años más para los hombres (Tabla 2). Lo cual, como se dijo anteriormente, repercute de manera directa en el sistema de pensiones.

Como es posible observar en la Tabla 2, en 1990 este indicador marcaba casi 71 años (68 para los hombres y 74 para las mujeres), lo que tres décadas después se convirtió en poco más de 75 (72 para los hombres y 78 para las mujeres). De manera simple se podría afirmar que, en promedio, es necesario que el sistema de pensiones cubra a esta población cuatro años más, tiempo que, según la tendencia, seguirá incrementando paulatinamente.

2. *Cobertura del sistema de pensiones y perspectiva de género*

Las vías de ingreso económico de las personas adultas mayores en México varían de la siguiente manera: *37% recibe jubilación o pensión; 37% depende de un programa de gobierno; 34% desempeña aún un trabajo; y 22% se mantiene ocupado, pero no recibe prestaciones.*³⁶

Los datos hasta aquí proporcionados corroboran lo que se venía describiendo en páginas anteriores: un sistema de pensiones que no responde a la realidad de la población en México, ya que aún deja a millones de personas sin este beneficio, pero, aún más grave si se tienen en cuenta las diferencias de género.

La tasa de actividad económica en los adultos mayores es de 29%, la que se diferencia significativamente por sexo: siendo en los hombres de 45% y en las mujeres de 16%. Sin embargo, esta situación no es exclusiva de esta etapa de la vida. En general, las mujeres *suelen estar más desprotegidas, en parte porque están menos vinculadas al mercado*

³⁶ DAVID, Luis, *Pensiones en México: Así es el panorama para los trabajadores mexicanos*, Líder empresarial, 27 de agosto de 2021, <https://www.liderempresarial.com/pensiones-en-mexico-asi-es-el-panorama-para-los-trabajadores-mexicanos/>. Cabe aclarar que puede darse el caso de ingresos de diversas fuentes.

*formal del trabajo, columna vertebral del sistema de seguridad social.*³⁷ Con ello, hay que tener en cuenta que *en las mujeres destaca una mayor participación porcentual respecto a los hombres en las categorías de trabajadores subordinados y remunerados, y en los trabajadores no remunerados.*³⁸

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) reportó en 2014 que solo una pequeña proporción de adultas mayores se encontraba pensionada o jubilada, lo que, comparativamente con los hombres, mostraba (y muestra) un importante contraste.

Esta diferencia responde a la mayor actividad económica de ellos y a que las trayectorias laborales femeninas generalmente son cortas e interrumpidas debido a los eventos reproductivos y a la responsabilidad depositada en ellas para cubrir las necesidades de cuidado y trabajo doméstico dentro de los hogares, lo cual ha representado el principal obstáculo para la participación femenina en el mercado laboral.³⁹

Como fue posible observar en los datos proporcionados, de 1990 a 2020 las mujeres representan mayoría tanto al inicio como al final del periodo, incluso, en números, han crecido más que la población masculina y tienen una esperanza de vida mayor, pero, al mismo tiempo, se encuentran en franca desigualdad respecto con los hombres en el tema que ocupa a este análisis.

Desde hace algún tiempo, mirando hacia 2050, diversos análisis han advertido que la problemática en esta materia irá evolucionando a grado tal, que se esperan graves consecuencias si no es atendida y si la sociedad no se prepara para tal realidad.⁴⁰ Cabe añadir a tal

37 CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Vejez y pensiones en México*, Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro AC, Secretaría de Gobernación/Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2017, p. 187, <http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/Vejez-pensiones-en-Mexico.pdf>.

38 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Estadísticas a propósito del día internacional...*, cit., p. 5.

39 INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Situación de las personas adultas mayores en México*, Instituto Nacional de las Mujeres - Dirección de Estadística, febrero de 2015, p. 13, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf.

40 Entre los autores se encuentran: Ruíz Moreno, Vásquez Colmenares y Tuirán, cuyas obras se refieren al

información la desigualdad en la que se encuentran las mujeres frente a los hombres y abordar con esta perspectiva tan apremiante problemática. Tal contexto y dichas advertencias han servido de motivación, sin duda, de una buena parte del trabajo legislativo en materia de pensiones, parte del cual se revisa en las páginas siguientes.

IV. AGENDA LEGISLATIVA EN MATERIA DE PENSIONES

El tema de pensiones por jubilación, principalmente en la población adulta mayor, ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia en el país, principalmente por las razones que se han descrito en páginas anteriores. En este apartado se observa la respuesta que se da hoy en día (2022) a esta problemática por parte del Poder Legislativo y, en particular, de la Cámara de Diputados.⁴¹

Se emplean dos fuentes de información principales: por un lado, las agendas legislativas de los grupos parlamentarios publicadas el 13 de septiembre de 2021 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, así como las iniciativas de ley sobre el tema que fueron presentadas entre el 1 de septiembre de 2021 y el 30 de abril de 2022 con estatus de pendientes al momento de elaborar el presente análisis.

Con lo anterior se pretende conocer, describir y sistematizar el trabajo legislativo en materia de pensiones, así como analizar a detalle los componentes del tema que recibieron una mayor atención previo al inicio del segundo año de la LXV Legislatura (2022-2023), como se verá, la atención a grupos desprotegidos por este beneficio, la pensión no contributiva a personas adultas mayores y el cálculo de pensiones mediante el salario mínimo. Los tres de importancia para el grupo poblacional de interés para este trabajo.

final de este documento.

⁴¹ Como se verá, una gran mayoría de las iniciativas que intentan dar atención a esta problemática social provienen de la Cámara de Diputados.

Tabla 3. Agenda legislativa en materia de pensiones (LXV Legislatura)

GRUPO PARLAMENTARIO	TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA E INICIATIVAS PENDIENTES
MORENA	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones legales con el objeto de garantizar que todos los trabajadores que tienen un empleo lícito gocen de los derechos laborales y prestaciones de ley. • Reformas a la Ley del Instituto de Seguridad Social para un fondo de retiro para trabajadores independientes. • Que las pensiones se basen en el salario mínimo como referencia para determinar montos y aportaciones; evitar que la Unidad de Medida y Actualización (UMA) se utilice para tal fin. • Establecer el derecho constitucional a una pensión universal no contributiva para adultos mayores. • Que las pensiones que otorgue el Estado a los adultos mayores se encuentren protegidas de cargos, cobros o comisiones de instituciones bancarias. • Dar certeza jurídica a la pensión por viudez; incorporar el derecho para que la persona interesada en su calidad de concubinaria de un militar fallecido pueda recibir una pensión económica vitalicia.
PAN	<ul style="list-style-type: none"> • Que el cálculo de las pensiones derivadas de un vínculo laboral, sean calculadas conforme al salario mínimo. • Asegurar las pensiones para los trabajadores de instituciones de seguridad pública. • Garantizar y adecuar el acceso a una pensión para la población que cubra los requisitos. • Aumentar la deducción de las prestaciones otorgadas a los trabajadores, incluidas las relacionadas con pensiones. • Derogar las limitantes al derecho de pensión por viudez. • Garantizar el acceso de grupos vulnerables a la pensión por discapacidad.
PRI	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el estado actual del sistema de pensiones. • Reformar la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro con la finalidad de que las mujeres tengan una pensión digna. • Que el cálculo de las pensiones (por jubilación) se vincule al salario mínimo. • Garantizar el derecho a pensión de los beneficiarios de los trabajadores fallecidos. • Prohibir las comisiones bancarias en el cobro de pensiones. • Establecer el derecho de todas las personas mayores de sesenta años de recibir por parte del Estado una pensión no contributiva. • Prohibir cobrar comisiones a beneficiarios de pensión para el Bienestar en operaciones bancarias. • Derogar las disposiciones que establecen los casos en los que no se tendrá derecho a la pensión por viudez.
PT	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer que las pensiones y jubilaciones sean calculadas en salarios mínimos y no mediante la UMA. • Eliminar el requisito de acreditar que quien pretenda obtener la pensión por ascendencia dependió económicamente del trabajador o pensionista. • Actualizar diversas disposiciones en materia de deducibilidad de pensiones. • Derogar restricciones para recibir una pensión por viudez por el hecho de contraer nuevo matrimonio. • Establecer el derecho de las personas adultas mayores a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva.

GRUPO PARLAMENTARIO	TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA E INICIATIVAS PENDIENTES
MC	<ul style="list-style-type: none"> • Jubilación para <i>trabajadoras invisibles</i> (mujeres que han dedicado su vida al trabajo doméstico no remunerado). • Incluir a los mexicanos que residen en el extranjero como sujetos beneficiarios del Programa Pensión para el Bienestar de las personas adultas mayores. • Garantizar los derechos de seguridad social que derivan de una relación de concubinato con un militar, incluida la pensión por viudez.

Fuente: Elaboración propia con base en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios para el primer año legislativo, así como en las iniciativas en la materia presentadas del 1 de septiembre de 2021 al 30 abril de 2022, pendientes al 1 de junio de 2022.

Como se aprecia en la Tabla 3, los componentes del tema son variados y se encuentran presentes en prácticamente todos los grupos parlamentarios. Si existe un denominador común en esta agenda de trabajo legislativo, es el que se orienta hacia la atención de grupos poblacionales que hasta ahora carecen (o carecían) de una prestación pensionaria por diversas razones o que, aun teniéndola, es insuficiente para sufragar los gastos personales. Es el caso de mujeres, en su mayoría ocupadas de labores no remuneradas de trabajo doméstico, cuidado de infantes u otras; personas trabajadoras independientes (por cuenta propia); personas adultas mayores;⁴² así como personas jubiladas o por jubilarse cuyo cálculo de pensión no las favorece.

Dentro de las iniciativas, algunos otros temas repetidos, pero que se encuentran fuera del objetivo de este trabajo y también afectan en mayor medida a las mujeres, son las pensiones por viudez, así como deducciones, impuestos y protección de pensiones ante comisiones del sistema bancario, entre otras (Tabla 3).

Vale la pena hacer hincapié en las mujeres con trabajos generalmente domésticos no remunerados, toda vez que este grupo poblacional, desvinculado de la protección social, estaría condenado a no tener una pensión y, por tanto, a depender de otras personas.

⁴² Aunque es un asunto que se legisló anteriormente, al inicio de la LXV legislatura (2021-2024) se presentaron iniciativas para modificar la edad de los beneficiarios, asegurar e incrementar los recursos destinados a esta modalidad de pensión, entre otros.

Las tareas que se desarrollan en el ámbito doméstico no son reconocidas como trabajo (se invisibiliza el carácter de trabajo de estas actividades precisamente colocándolas como una extensión de la biología de las mujeres) y, por lo tanto, a menudo son desvaloradas socialmente en términos de prestigio y de ingreso (se trata, en la mayoría de los casos, de actividades no remuneradas). Esto ha ocasionado que las mujeres que se dedican de forma exclusiva a las actividades del hogar requieran para su sobrevivencia de los ingresos de otras personas, lo que las coloca en una situación de dependencia vital, que a menudo se refleja en la ausencia de autonomía, falta de participación en el espacio y discusiones públicas, así como mayor vulnerabilidad y riesgo de vivir en situación de pobreza.⁴³

1. *Pensión no contributiva para personas adultas mayores*

Derivado de la reforma constitucional del 8 de mayo de 2020 en materia de pensión no contributiva, resultado del trabajo de la LXIV legislatura (2018-2021), el artículo 4o. constitucional, párrafo décimo quinto adoptó la siguiente forma: *las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad* (texto vigente).

En esta reforma constitucional, además, se previó de manera transitoria (artículo tercero) la imposibilidad de reducir el presupuesto para el pago de pensiones para personas adultas mayores, de la siguiente manera:

El monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, [...] pensiones para personas adultas mayores [entre otras...] no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior (texto vigente).

43 CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *op. cit.*, p. 188.

Con lo anterior, dicha reforma generaliza este derecho a un importante sector de la población y asegura constitucionalmente recursos para cubrir este concepto dentro de los presupuestos, destinados a los grupos poblacionales indicados. El dispositivo normativo se ve actualizado en el gobierno en turno con la denominación *Pensión Bienestar*, cuyo monto en 2022 es de \$ 3,850 pesos bimestrales para cada uno de los 10.3 millones de derechohabientes.⁴⁴ Esta pensión es de carácter universal y no contributiva, es decir, destinada a toda la población que cumpla con los requisitos mínimos de la edad cuyos montos se reparten a partir del presupuesto público, no de los ahorros, ni contribuciones de los trabajadores.

Los antecedentes de esta importante reforma se localizan en tres momentos:

- a. En 2001 se emite *Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos* para adultos mayores de 70 años residentes en el entonces Distrito Federal, el que entregó una cantidad monetaria a esta población que incrementaría año con año e incorporaría en poco tiempo a personas desde los 68 años de manera universal.⁴⁵
- b. A nivel nacional se remiten a la publicación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en 2002 y desde 2007 al Programa de Pensión para Adultos Mayores de 70 años en zonas rurales, conocido como *70 y más*.⁴⁶
- c. *Las bases para la pensión universal se establecieron en 2012 y se hicieron efectivas en 2014, como parte de la reforma fiscal presentada por el gobierno federal. Como consecuencia, en 2013, el programa amplía su cobertura a partir de los 65 años, cambia de nombre a Programa de Pensión para Adultos Mayores e incrementa el apoyo*.⁴⁷

⁴⁴ Cfr. SECRETARÍA DE BIENESTAR, *En 2022, más presupuesto y más beneficiarios en programas de Secretaría de Bienestar*, Comunicado de prensa 108, 30 de diciembre de 2021, <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/en-2022-mas-presupuesto-y-mas-beneficiarios-en-programas-de-secretaria-de-bienestar?idiom=es>.

⁴⁵ Cfr. CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA, *Pensiones en México: 100 años de desigualdad*, CIEP A. C., 2017, p. 78, <https://ciep.mx/pensiones-en-mexico/>.

⁴⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 78 y 79.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 79.

Posterior a la reforma de 2020 que la elevó a rango constitucional, se han presentado propuestas legislativas que refuerzan o modifican el programa, de las que se da cuenta a continuación.

Se trata de seis iniciativas presentadas por igual número de legisladoras y legisladores, tres son de Morena, dos del PRI y una del PT; además, cinco fueron presentadas en la Cámara de Diputados y dos en el Senado de la República, todas, en el primer año de la LXV Legislatura.

Cabe resaltar que seis de las siete iniciativas tienen en común la intención de reducir la edad necesaria, de 68 a 65 o a 60 años, para poder ser beneficiario de este programa. Adicionalmente, la mayoría de estas propuestas ya no hace una distinción entre la población en general y las personas indígenas y afroamericanas.

Tabla 4. Propuestas legislativas que modifican los términos de la pensión no contributiva para adultos mayores en el artículo 4o. constitucional (2020-2022)

PROPONENTE (GP)	TEXTO VIGENTE / PROPUESTO	EDAD PARA RECIBIR LA PENSIÓN			
		68	65	63	60
Texto vigente	Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.	X	•		
Dip. Verónica Collado Crisolía (Morena)	Las personas mayores de <i>sesenta y cinco años</i> y las y los indígenas y las y los afroamericanos, tienen derecho a recibir por parte del Estado, una pensión no contributiva en los términos que fije la ley.		X •		
Dip. Rocío Natalí Barrera Puc (Morena)	Las personas mayores de <i>sesenta y cinco años</i> tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley.		X		
Dip. Marco Antonio Mendoza Bustamante (PRI)	Todas las personas mayores de <i>sesenta y cinco años</i> tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley.		X		

PROPONENTE (GP)	TEXTO VIGENTE / PROPUESTO	EDAD PARA RECIBIR LA PENSIÓN			
		68	65	63	60
Dip. María de Jesús Rosete Sánchez (PT)	Todas las personas mayores de <i>sesenta años</i> tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. Las pensiones para mexicanas y mexicanos indígenas y afrodescendientes se otorgarán en los mismos términos. <i>Dichas pensiones deberán incrementarse porcentualmente de manera bimestral de acuerdo a la inflación publicada por las instituciones correspondientes.</i>				X •
Sen. Ángel García Yáñez (PRI)	Las personas mayores de <i>sesenta y cinco años</i> tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley.		X		
Dip. Dulce María Corina Villegas Guarneros (Morena)	Las personas mayores de <i>sesenta y cinco años</i> y las y los indígenas y las y los afromexicanos, tienen derecho a recibir por parte del Estado, una pensión no contributiva en los términos que fije la ley. <i>Estas pensiones no serán sujetas de enajenación por parte de alguna Institución Bancaria para el cobro de deudas de carácter mercantil.</i>	X	•		

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las iniciativas legislativas enlistadas.

Nota: La X refiere a la población en general y el • a la población afrodescendiente e indígena.

En la Tabla 4 se compara el texto propuesto por cada legislador, se identifica en cada uno la edad que se propone establecer, asimismo, si se hace la distinción entre población en general y las personas indígenas y afromexicanas. Se resalta, además, en caso de haber propuestas adicionales a la reducción de edad, como se observa en el texto de la diputada Rosete Sánchez, quien plantea un incremento periódico en arreglo a la inflación y el de la diputada Villegas Guarneros, quien no sugiere modificar la edad actualmente estipulada, pero sí prohibir a los bancos el cobro de deudas mediante la enajenación de estas pensiones.

Con las anteriores iniciativas, el Legislativo pretende ampliar el alcance de la pensión hacia toda la población mayor a 65 años, pero también prever un incremento gradual en el monto entregado

y la protección de cobro de adeudos bancarios, de tal manera que la prestación se encuentre protegida y mantenga su poder adquisitivo con el paso del tiempo e independientemente de adeudos del beneficiario con las instituciones bancarias.

2. Cálculo de pensiones mediante el salario mínimo o la UMA

Un tema que las diputadas y los diputados de distintos grupos parlamentarios abordan de manera concurrente es el cálculo de las pensiones, es decir, la manera en que se determina la cantidad monetaria para las personas beneficiarias: si mediante la Unidad de Medida y Actualización (UMA) o a través del salario mínimo vigente. Cabe subrayar que una y otra representan diferencias importantes en la cantidad final entregada a las personas jubiladas en el presente y, aún más, conforme pasa el tiempo, con las dificultades que ello representa para esta población. De ahí el interés primordial en este tema.

En 2016, el Congreso de la Unión llevó a cabo reformas a tres artículos de la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo. Entre ellas se adicionaron los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26, relativo al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica del Estado mexicano, sus responsabilidades y obligaciones, dentro de las que se añade el cálculo del valor de la Unidad de Medida y Actualización. El texto aprobado fue el siguiente:

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente (texto vigente).

Al mismo tiempo se reformó el artículo 123, apartado A, fracción VI en su párrafo primero, para quedar así:

Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza (texto vigente).

Estas disposiciones recibieron mayor atención pública a partir de 2021 debido a la determinación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre *que el tope máximo de la pensión jubilatoria otorgada por el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) debe cuantificarse con base en la Unidad de Medida y Actualización (UMA), derivada de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario*.⁴⁸

Con base en lo anterior, se obliga al Estado mexicano a calcular el monto de las pensiones haciendo uso de la UMA en sustitución de los salarios mínimos.⁴⁹ Esta determinación reduce tal cantidad (en pesos) e impacta en el poder adquisitivo de las personas que la reciben, perdiendo gradualmente poder adquisitivo.

A partir de esta premisa, la atención que el Congreso ha puesto sobre este tema incluye diversas propuestas de reforma constitucional, así como a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y a la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización (dirigidas a precisar las reformas de 2016 y revertir la determinación de la Corte de 2021).

En total se identificaron 11 iniciativas referentes a este tema, de las que 10 provienen de los grupos parlamentarios de MORENA, PAN, PRI y PT. Nueve son de la Cámara de Diputados, una del Senado y una del Congreso

⁴⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El cálculo del tope máximo de pensiones jubilatorias de los trabajadores del estado, sujetos al artículo décimo transitorio de la ley del ISSSTE, debe determinarse con base a la UMA: Segunda Sala*, Comunicado de Prensa No. 042/2021, 17 de febrero de 2021, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6349>.

⁴⁹ Tal determinación judicial, al ser precedida por tres tesis en sentido de inaplicabilidad de la UMA y una en sentido contrario, dieron lugar a la integración del expediente con la contradicción de tesis 200/2020, la que puede ser consultada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, junio de 2021, Tomo IV.

de Oaxaca. De ellas, ocho proponen modificaciones constitucionales y tres a las leyes secundarias antes mencionadas (Tabla 5).

Tabla 5. Iniciativas de reforma en materia de cálculo de pensiones

DENOMINACIÓN	OBJETO	TIPO DE REFORMA: ARTÍCULO(S) QUE PLANTEA MODIFICAR, PROPONENTE Y (GP)
Que adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Fortalecer los derechos de los trabajadores al servicio del Estado asegurados por el régimen décimo transitorio de la Ley. Para ello propone <i>determinar que las pensiones de dichos trabajadores estarán basadas en el salario mínimo</i> como referencia para determinar los montos y las aportaciones.	Constitucional: Artículo 123, fracción VI. Dip. Araceli Ocampo Manzanares (MORENA)
Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.	<i>Establecer que el salario mínimo se podrá utilizar para el cálculo de todas las prestaciones de la seguridad social, así como para las pensiones y jubilaciones.</i>	Constitucional: Artículo 123. Dip. Shirley Guadalupe Vázquez Romero (PT)
Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Determinar que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Para ello propone resaltar que <i>las pensiones derivadas de las relaciones laborales serán calculadas conforme al salario mínimo.</i>	Constitucional: Artículo 123. Dip. María de los Ángeles Gutiérrez Valdez (PAN)
Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Determinar que las instituciones de seguridad social deberán <i>vincular el salario mínimo al cálculo de las pensiones o jubilaciones</i> , a fin de garantizar los derechos laborales de las y los trabajadores.	Constitucional: Artículo 123. Dip. Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI)
Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<i>Establecer que las pensiones, al provenir de un vínculo laboral y al tener una naturaleza salarial, se calcularán de conformidad con el salario mínimo.</i>	Constitucional: Artículo 123. Dip. María Teresa Esquivel (PAN)
Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Establecer que tanto el IMSS y el ISSSTE deben <i>vincular el salario mínimo para el cálculo de las pensiones</i> de los seguros que se constituyan en la Ley en favor de las trabajadoras y los trabajadores.	Constitucional: Artículo 123. Sen. Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo (PAN)

DENOMINACIÓN	OBJETO	TIPO DE REFORMA: ARTÍCULO(S) QUE PLANTEA MODIFICAR, PROPONENTE Y (GP)
Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salario mínimo como referencia para el cálculo de las prestaciones de seguridad social.	Otorgar certeza jurídica a <i>pensionados y jubilados</i> al aplicarles la UMA. Para ello propone precisar que <i>el salario mínimo se utilizará</i> como índice, unidad, base, medida o referencia <i>para el cálculo de las prestaciones</i>	Constitucional: Artículos 26 y 123. Dip. Raquel Bonilla Herrera (MORENA)
Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<i>Determinar que se utilizará el salario mínimo vigente en el cálculo de pensión de los trabajadores de los poderes de la unión.</i> Para ello propone señalar que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán las relaciones entre los poderes de la unión y sus trabajadores, contemplando que, para el cálculo de la pensión derivada del derecho a la seguridad social, la autoridad utilizará como base el salario mínimo vigente.	Constitucional: Artículo 123. Dip. Alma Carolina Viggiano Austria (PRI)
Que reforma el artículo 2º de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización.	<i>Evitar que la Unidad de Medida y Actualización (UMA) se utilice para determinar el monto de las pensiones.</i> Para ello propone señalar que se exceptúe la aplicación de la UMA en los casos en los que el salario mínimo sea utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para derechos y prestaciones de naturaleza de seguridad social, cuya cuantía se determinará utilizando como base el salario mínimo.	Ley secundaria: artículo 2º de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización. Dip. Raquel Bonilla Herrera (MORENA)
Que reforma el artículo Segundo Transitorio de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización.	Dar certeza jurídica a los pensionados y jubilados del ISSSTE que obtuvieron sus pensiones, antes de la reforma al artículo 26 y 123 constitucional en materia de desindexación del salario mínimo. Para ello propone <i>establecer que la UMA no se aplique de manera retroactiva a las pensiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley.</i>	Ley secundaria: Artículo Segundo Transitorio de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización. Dip. Alfredo Aurelio González Cruz (MORENA)
Que reforma el artículo 44 y la fracción IV del Décimo Transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	<i>Determinar que en el régimen de pensiones no se aplicará la UMA,</i> siendo el salario mínimo el único indicador económico y parámetro que se utilizará.	Ley secundaria: Artículos 44 y décimo transitorio, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Congreso de Oaxaca

Fuente: Elaboración propia con base en la SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN,⁵⁰ e iniciativas enlistadas. GP hace referencia a grupo parlamentario.

⁵⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de Información Legislativa, Asuntos Legislativos*, (1 de junio de 2022), <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>.

Todas estas propuestas de reforma, aunque con un objeto similar: que el salario mínimo sea la base para calcular el monto de las pensiones en lugar de la UMA, se enfocan en distintos dispositivos constitucionales y legales. Así, es posible ver propuestas de adición y/o reforma igual al artículo 26, apartado B, que al artículo 123 en diferentes fracciones de la base A, de la apartado B o de ambas, además de las propuestas de reforma a leyes secundarias, las que abarcan los artículos 44 y décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como el artículo segundo y el segundo transitorio de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización.

En las propuestas de reforma constitucional, en el artículo 26, la diputada Bonilla Herrera exceptúa el uso de la UMA al cálculo de derechos y prestaciones de naturaleza de previsión y seguridad sociales, especificando para estos casos el uso del salario mínimo. Asimismo, cinco legisladores proponen modificar la fracción VI del artículo 123 (apartado A). Aunque con una redacción distinta, en todos los casos se pretende, también, determinar el uso del salario mínimo para hacer el cálculo de pensiones ya sea que se generalice a las prestaciones de carácter de seguridad social (incluidas pensiones y jubilaciones), se especifique que las pensiones referidas deben derivar de las relaciones laborales; o se obligue a las instituciones de seguridad social a vincular el salario mínimo a tal cálculo. Esto último, similar a la propuesta de adición a la fracción XXIX del mismo artículo 123 en la que especifica que el Instituto Mexicano del Seguro Social debe vincular el salario mínimo al cálculo de las pensiones en favor de las y los trabajadores.

En el apartado B, fracción IV, la diputada Bonilla Herrera también propone añadir que el salario mínimo se utilizará para el cálculo de las prestaciones de seguridad social; y en la fracción XI se propone que determine expresamente que las pensiones, como parte de las prestaciones sociales o que al provenir de un vínculo laboral y al tener una naturaleza salarial, se calcularán de conformidad con el salario mínimo; asimismo se plantea añadir la responsabilidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de vincular el salario mínimo al cálculo de las pensiones en favor de las personas trabajadoras.

En un sentido similar, hay dos propuestas legislativas que modifican el artículo tercero transitorio del decreto en materia de desindexación

Q138

del salario mínimo de 2016 en el que se especifica que *todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes [...] se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización* (texto vigente). Ellas plantean exceptuar las prestaciones de la seguridad social, pensiones y jubilaciones, además de especificar que su cálculo continuará en términos del salario mínimo.

Entre las propuestas a leyes secundarias se encuentra una restricción expresa en los artículos 44 y décimo transitorio de la Ley del ISSSTE para hacer uso de la UMA en la determinación de los montos de pensión, y particulariza para tal fin el uso del salario mínimo.

Finalmente, en la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización se propone incorporar a la definición de la UMA su restricción para determinar derechos y prestaciones de seguridad social, así como especificar que, en estos casos, la cuantía se determinará empleando como base el salario mínimo. Asimismo, en su artículo segundo transitorio una de las iniciativas contempla prohibir la aplicación retroactiva de la UMA a pensiones ya otorgadas.

Algunas de las iniciativas comentadas incorporan los correspondientes aspectos reglamentario y presupuestal. Así, prevén que el Poder Ejecutivo Federal, así como las instituciones de seguridad social, emitan los lineamientos que establezcan los mecanismos de vinculación del salario mínimo en el cálculo de las pensiones y jubilaciones de las personas trabajadoras. Asimismo, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Cámara de Diputados para tener en cuenta la suficiencia de recursos para llevar a cabo el pago de pensiones y jubilaciones calculadas mediante el salario mínimo.

En términos generales es posible apreciar la clara intención del legislador de ordenar el uso del salario mínimo en el cálculo de pensiones. Algunas propuestas determinan constitucionalmente como responsables a los principales institutos de seguridad social del país, otras incluso prohíben de manera expresa el uso de la UMA, pero todas, como se adelantaba, intentan revertir la afectación emanada de esta última.

En el Anexo es posible apreciar a texto completo, cada una las 11 propuestas legislativas comentadas. La tabla que contiene facilita su comparación entre sí y, al mismo tiempo, con los textos constitucional y legal vigentes.

V. CONCLUSIONES

Las pensiones por jubilación, entendidas como el ingreso que las personas reciben al término de su vida laboral o por vejez, y reconocidas constitucionalmente como una de las bases en las que se organiza la seguridad social en México, son un tópico de suma trascendencia. Además de su preponderancia jurídica, el tema representa una problemática social, principalmente por su (baja) cobertura e (in) suficiencia, misma que vulnera a importantes grupos poblacionales, en particular al de las mujeres adultas mayores.

El proceso de transición demográfica que se experimenta en México, que convierte gradualmente al país de jóvenes a uno de adultos mayores, configura un contexto en el que la otrora lógica de que la población más joven sostiene a la mayor, deja de aplicar. Así, este proceso se traduce, en pocas palabras, en un reto de sostenibilidad económica de las y los adultos mayores para el goce de una mejor vida.

Diversos autores y organizaciones han advertido que, en un futuro ya no muy lejano, la situación pensionaria en México (y en otros países) puede representar un problema social de grandes dimensiones, en el que las personas adultas mayores, para poder subsistir, tengan que seguir trabajando (junto con lo que conlleva para esta población la falta de oportunidades laborales) o dependan en buena parte de otras personas o programas sociales, lo que tampoco resulta en una solución definitiva.

La situación podría ser aún más grave si se observa la información con la que se cuenta, pero desagregada por sexo, toda vez que las mujeres resultan ser las más desfavorecidas, lo que se hace evidente desde su significativamente menor participación en el mercado laboral, (no así en actividades no remuneradas, como las tareas del hogar y el cuidado de familiares) lo que significa, al mismo tiempo, un alejamiento de esta población de la posibilidad de obtener una pensión por jubilación.

Los grupos minoritarios de adultos mayores, como los afrodescendientes y los indígenas, también representan poblaciones con un mayor grado de vulnerabilidad. Si bien han recibido una atención diferenciada favorablemente en el otorgamiento de la pensión no contributiva, es preciso conservarla en términos constitucionales y atender sus demandas particulares de manera integral.

Tal contexto y dichas advertencias han servido de motivación, sin

Q138

duda, de una buena parte del trabajo legislativo sobre pensiones. Hoy en día (2022) se han identificado tres grandes pendientes en la materia: la desprotección del sistema pensionario a una parte de la sociedad, cuestión que es mitigable mediante la pensión no contributiva, elevada a rango constitucional en 2020, pero de ninguna manera resuelta; esto constituye un segundo pendiente, en el sentido de abarcar de manera universal a la población adulta mayor con este beneficio; y, finalmente, el cálculo de pensiones a través del salario mínimo y no mediante la Unidad de Medida y Actualización, cuestión que favorece el monto recibido por las personas beneficiarias y, con ello, su poder adquisitivo.

La principal finalidad de la actuación legislativa en este tema se encuentra en el mejoramiento de la vida de las personas de la tercera edad, de tal manera que ellas y ellos puedan cubrir las necesidades básicas, propias de la etapa de la vida en la que se encuentran, y puedan vivirla de manera digna y segura. Desde luego que la problemática aquí descrita va más allá del ámbito legislativo, debe incluir, por ejemplo, una concientización de las nuevas generaciones en cuanto a las necesarias acciones de ahorro para su retiro, pero, en general, la actuación de sociedad y gobierno, en conjunto, para proponer y adoptar soluciones viables en el corto, mediano y largo plazos.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

BANCO DE MÉXICO, “La reforma del sistema de pensiones de México: Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas”, *Informe Trimestral octubre - diciembre 2020*, 3 marzo de 2021.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA, *Pensiones en México: 100 años de desigualdad*, CIEP A.C., 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, septiembre de 2006.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Vejez y pensiones en México*, Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro AC, Secretaría de Gobernación/Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2017.

DAVID, Luis, *Pensiones en México: Así es el panorama para los trabajadores mexicanos*, Líder empresarial, 27 de agosto de 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Dinámica de la población”, *Mujeres y hombres en México*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía - Instituto Nacional de las Mujeres, 2012.

-----, *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores*, Comunicado de prensa núm. 547/21, Comunicación Social, 29 de septiembre de 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Situación de las personas adultas mayores en México*, Instituto Nacional de las Mujeres - Dirección de Estadística, febrero de 2015.

MARTÍNEZ AVIÑA, Jorge Tonatiuh, “Una propuesta para reformar el sistema de pensiones en México”, *Cuadernos de políticas para el bienestar*, año 1, núm. 4, 2020.

MOVIMIENTO CIUDADANO, *Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-F, 13 de septiembre de 2021.

MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL, *Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, *Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-B, 13 de septiembre de 2021.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, *Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-G, 13 de septiembre de 2021.

PARTIDO DEL TRABAJO, *Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-E, 13 de septiembre de 2021.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, *Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-D, 13 de septiembre de 2021.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Las pensiones. El gran desafío pendiente de México*, Tirant lo Blanch, 2020.

SECRETARÍA DE BIENESTAR, *En 2022, más presupuesto y más beneficiarios en programas de Secretaría de Bienestar*, Comunicado de prensa 108, 30 de diciembre de 2021.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo*, Diario Oficial de la Federación, 27 de enero de 2016.

-----, *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 08 de mayo de 2020.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El cálculo del tope máximo de pensiones jubilatorias de los trabajadores del estado, sujetos al artículo décimo transitorio de la ley del ISSSTE, debe determinarse con base a la UMA: segunda sala*, Comunicado de Prensa No. 042/2021, 17 de febrero de 2021.

TUIRÁN, Rodolfo, *Los desafíos demográficos de México en el siglo XXI*, IBERGOP México, Porrúa, 2002.

VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro, “Nueva seguridad social y la crisis de las pensiones”, *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 28, 2013.

-----, *Pensiones en México, la próxima crisis*, Siglo XXI Editores, México, 2012.

2. Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

3. Internet

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Desindexación de salario mínimo genera precarización de pensiones tras reforma constitucional de 2016.*

-----, *Semana nacional de la seguridad social 2022.*

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, *Antecedentes en seguridad social.*

DATOS MACRO, *México - Esperanza de vida al nacer 1990.*

EL COLEGIO DE MÉXICO, *Diccionario del español de México.*

ENCICLOPEDIA JURÍDICA, *Jubilación. Derecho laboral.*

GOBIERNO DE MÉXICO, *Antecedentes del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas ISSFAM.*

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Esperanza de vida al nacimiento por entidad federativa según sexo, serie anual de 2010 a 2021.*

-----, *Censo de Población y Vivienda 2020.*

-----, *Pirámide de población 1990 - XI Censo General de Población y Vivienda.*

-----, *Pirámide de población - Censo General de Población y Vivienda 2020.*

-----, *Población - Índice de envejecimiento.*

-----, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990.*

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Tratados multilaterales. Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador".*

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española.*

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de Información Legislativa - Asuntos Legislativos.*

4. Otras

BONILLA HERRERA, Raquel, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salario mínimo como referencia para el cálculo de las prestaciones de seguridad social*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 23 de noviembre de 2021.

-----, *Iniciativa que reforma el artículo 2° de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 23 de noviembre de 2021.

CONGRESO DE OAXACA, *Iniciativa que reforma el artículo 44 y la fracción IV del Décimo Transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 12 de octubre de 2021.

GONZÁLEZ CRUZ, Alfredo Aurelio, *Iniciativa que reforma el artículo Segundo Transitorio de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 08 de marzo de 2022.

GUTIÉRREZ VALDEZ, María de los Ángeles, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de marzo de 2022.

HERRERA ANZALDO, Ana Lilia, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 09 de febrero de 2022.

JIMÉNEZ ESQUIVEL, María Teresa, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2021.

MARTÍN DEL CAMPO MARTÍN DEL CAMPO, Juan Antonio, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Senadores), Sistema de

Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de septiembre de 2021.

OCAMPO MANZANARES, Araceli, *Iniciativa que adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 26 de octubre de 2021.

VÁZQUEZ ROMERO, Shirley Guadalupe, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de febrero de 2022.

VIGGIANO AUSTRIA, Alma Carolina, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 09 de diciembre de 2021.

VII. ANEXO. COMPARATIVO DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA EN MATERIA DE CÁLCULO DE PENSIONES⁵¹

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 26.</p> <p>A. (...)</p> <p>B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.</p> <p>(...)</p> <p>El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. (<i>Párrafo reformado DOF 27-01-2016</i>).</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>A. (...)</p> <p>B. (...)</p> <p>(...)</p> <p>El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la unidad de medida y actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Con excepción de los casos en los que el salario mínimo sea utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para derechos y prestaciones de naturaleza de previsión social y seguridad social cuya cuantía se determinará utilizando como base el salario mínimo.⁵²</p>

⁵¹ Con corte al 30 de abril de 2022 (fin del segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de trabajo de la LXV legislatura).

⁵² BONILLA HERRERA, Raquel, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salario mínimo como referencia para el cálculo de las prestaciones de seguridad social*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 23 de noviembre de 2021, p. 7, <https://bit.ly/3xPeXeh>.

<p>C. (...)</p> <p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p> <p>A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>I a V. (...)</p> <p>VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. (<i>Párrafo reformado DOF 27-01-2016</i>).</p>	<p>C. (...)</p> <p>Artículo 123. (...)</p> <p>(...)</p> <p>A. (...)</p> <p>I a V. (...)</p> <p>VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar las y los trabajadores serán generales o profesionales.⁵³ Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. Las pensiones derivadas de las relaciones laborales serán calculadas conforme al salario mínimo.⁵⁴ El salario mínimo se utilizará como índice, unidad, base, medida o referencia para el cálculo de las prestaciones de carácter de seguridad social y no podrá ser utilizado para fines ajenos a su naturaleza.⁵⁵ El salario mínimo se utilizará para el cálculo de todas las prestaciones de la seguridad social, así como para las pensiones y jubilaciones.⁵⁶</p>
---	--

⁵³ HERRERA ANZALDO, Ana Lilia, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 09 de febrero de 2022, p. 6, <https://bit.ly/3xUHWNI>.

⁵⁴ GUTIÉRREZ VALDEZ, María de los Ángeles, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de marzo de 2022, p. 4, <https://bit.ly/3OpHmP5>.

⁵⁵ BONILLA HERRERA, Raquel, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁶ VÁZQUEZ ROMERO, Shirley Guadalupe, *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de febrero de 2022, p. 8, <https://bit.ly/3QKNbIv>.

Sin correlativo

Quedan exceptuadas las pensiones derivadas de la seguridad social, siendo el salario mínimo la referencia para determinar los montos y las aportaciones que se hagan por este concepto.⁵⁷

Sin correlativo

Las instituciones de seguridad social deberán vincular el salario mínimo al cálculo de las pensiones o jubilaciones para garantizar los derechos laborales de las y los trabajadores.⁵⁸

(...)

(...)

(...)

(...)

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XXIX. (...)

Sin correlativo

El Instituto Mexicano del Seguro Social debe vincular el salario mínimo para el cálculo de las pensiones de los seguros que se constituyan en la Ley en favor de las trabajadoras y los trabajadores.⁵⁹

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

B. (...)

I a la **III.** (...)

I a la **III.** (...)

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

IV. (...)

57 OCAMPO MANZANARES, Araceli, *Iniciativa que adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 26 de octubre de 2021, p. 7, <https://bit.ly/3tWjOcf>.

58 HERRERA ANZALDO, Ana Lilia, *op. cit.*

59 MARTÍN DEL CAMPO MARTÍN DEL CAMPO, Juan Antonio, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de septiembre de 2021, p. 5, <https://bit.ly/3HNQ8UH>.

<p>En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.</p> <p><i>Sin correlativo.</i></p> <p>V al X. (...)</p> <p>XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.</p> <p>b) al f) (...)</p> <p><i>Sin correlativo</i></p> <p><i>Sin correlativo</i></p>	<p>(...)</p> <p>El salario mínimo se utilizará como índice, unidad, base, medida o referencia para el cálculo de las prestaciones de carácter de seguridad social y no podrá ser utilizado para fines ajenos a su naturaleza.⁶⁰</p> <p>V al X. (...)</p> <p>XI. (...)</p> <p>a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. Las pensiones, al provenir de un vínculo laboral y al tener una naturaleza salarial, se calcularán de conformidad con el salario mínimo.⁶¹</p> <p>b) al f) (...)</p> <p>g) Para el cálculo de la pensión derivada del derecho a la seguridad social, la autoridad utilizará como base el salario mínimo vigente.⁶²</p> <p>g) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado debe vincular el salario mínimo para el cálculo de las pensiones de los seguros que se constituyan en la Ley en favor de las trabajadoras y los trabajadores.⁶³</p>
---	--

⁶⁰ BONILLA HERRERA, Raquel, *op. cit.*, p. 6.

⁶¹ JIMÉNEZ ESQUIVEL, María Teresa, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2021, p. 5, <https://bit.ly/3QKMkrh>.

⁶² VIGGIANO AUSTRIA, Alma Carolina, *Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 09 de diciembre de 2021, p. 6, <https://bit.ly/3xMQJLg>.

⁶³ MARTÍN DEL CAMPO MARTÍN DEL CAMPO, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 6.

DECRETO POR EL QUE SE DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO DEL 27 DE ENERO DE 2016

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>TRANSITORIOS DEL DECRETO</p> <p>Primero. y Segundo. ...</p> <p>Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal; así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.</p>	<p>TRANSITORIOS DEL DECRETO</p> <p>Primero. y Segundo. ...</p> <p>Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, de la Ciudad de México, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización, con excepción de las prestaciones de la seguridad social, pensiones y jubilaciones, cuyo cálculo continuará en términos del salario mínimo.⁶⁴ // Con excepción de los casos en los que el salario mínimo sea utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para derechos y prestaciones de naturaleza de seguridad social, cuya cuantía se determinará utilizando como base el salario mínimo.⁶⁵</p>
<p>Cuarto al Noveno. (...)</p>	<p>Cuarto al Noveno. (...)</p>
	<p>TRANSITORIOS DE LAS PROPUESTAS</p> <p>Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

64 VÁZQUEZ ROMERO, Shirley Guadalupe, *op. cit.*, p. 9.

65 BONILLA HERRERA, Raquel, *op. cit.*, p. 7.

	<p>Segundo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberán emitir los lineamientos para establecer los mecanismos de vinculación del salario mínimo en el cálculo de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores.</p> <p>Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la honorable Cámara de Diputados deberán garantizar que en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda estén previstos los recursos suficientes para asegurar el pago de pensiones o jubilaciones calculadas con el salario mínimo vigente.⁶⁶</p>
	<p>Primero. - El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. -La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la H. Cámara de Diputados, deberán asegurar que, en el <u>Presupuesto</u> de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda, se garanticen los recursos presupuestarios suficientes para asegurar que las pensiones o jubilaciones sean calculadas y pagadas de con base en el salario mínimo.⁶⁷</p>
	<p>Primero. El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. El Ejecutivo federal, a través de las instituciones de seguridad social, en un plazo de 30 días, emitirá los lineamientos donde se establezcan los mecanismos e instrumentos para vincular el salario mínimo para el cálculo de las pensiones y jubilaciones.⁶⁸</p>

66 HERRERA ANZALDO, Ana Lilia, *op. cit.*, p. 6.

67 MARTÍN DEL CAMPO MARTÍN DEL CAMPO, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 6.

68 BONILLA HERRERA, Raquel, *op. cit.*, p. 7.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 44. El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ello.</p>	<p>Artículo 44. El derecho al goce de las pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el trabajador o sus familiares derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta ley para ello. En el régimen de pensiones no se aplicará la Unidad de Medida y Actualización (UMA), siendo el salario el único indicador económico y parámetro utilizado.⁶⁹</p>
<p>TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO AL NOVENO. (...)</p> <p>DÉCIMO. A los Trabajadores que no opten por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades:</p> <p>I. a la III. (...)</p> <p>IV. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por Pensión, se tomará en cuenta el promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador, siempre y cuando el Trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el Trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el Trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo;</p>	<p>TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO AL NOVENO. (...)</p> <p>DÉCIMO. (...)</p> <p>I. a la III. (...)</p> <p>IV. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador, siempre y cuando el trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo. Para la determinación de los montos de pensión, no se deberá aplicar la Unidad de Medida y Actualización (UMA), siendo el salario el único indicador económico y parámetro utilizado;⁷⁰</p>

⁶⁹ CONGRESO DE OAXACA, *Iniciativa que reforma el artículo 44 y la fracción IV del Décimo Transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 12 de octubre de 2021, p. 1, <https://bit.ly/3brQm7R>. (También fue presentada en la Cámara de Senadores en términos similares).

⁷⁰ *Ibidem*, p. 2.

V. y VI. (...)	V. y VI. (...)
DÉCIMO PRIMERO AL CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. (...)	DÉCIMO PRIMERO AL CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. (...)
LEY PARA DETERMINAR EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 2. Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se entenderá por:</p> <p>I. y II. (...)</p> <p>III. UMA: A la Unidad de Medida y Actualización que se utiliza como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes.</p>	<p>Artículo 2. (...)</p> <p>I. y II. (...)</p> <p>III. UMA: A la Unidad de Medida y Actualización que se utiliza como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes. Con excepción de los casos en los que el salario mínimo sea utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para derechos y prestaciones de naturaleza de seguridad social, cuya cuantía se determinará utilizando como base el salario mínimo.⁷¹</p>
<p>TRANSITORIOS</p> <p>Primero. (...)</p> <p>Segundo. El valor de la Unidad de Medida y Actualización a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, será el publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el 28 de enero de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, mismo que permanecerá vigente hasta en tanto se emita otra publicación en términos del artículo 5 de la presente Ley.</p>	<p>TRANSITORIOS</p> <p>Primero. (...)</p> <p>Segundo. El valor de la unidad de medida y actualización a la fecha de entrada en vigor de esta Ley será el publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el 28 de enero de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, mismo que permanecerá vigente hasta en tanto se emita otra publicación en términos del artículo 5 de la presente Ley.</p>

⁷¹ BONILLA HERRERA, Raquel, *Iniciativa que reforma el artículo 2° de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 23 de noviembre de 2021, p. 6, <https://bit.ly/3yjCHJ5>.

Tercero. (...)	La unidad de medida y actualización no se aplicará de manera retroactiva a las pensiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente ley.⁷² Tercero. (...)
	[Transitorios de las propuestas] Primero. El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo. El Ejecutivo federal a través de las instituciones de seguridad social, en un plazo de 30 días, emitirán los lineamientos en donde se establezcan los mecanismos e instrumentos para vincular el salario mínimo para el cálculo de las pensiones y jubilaciones. ⁷³

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM, así como del Decreto, las leyes y cada una de las propuestas legislativas referidas.

⁷² GONZÁLEZ CRUZ, Alfredo Aurelio, *Iniciativa que reforma el artículo Segundo Transitorio de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 08 de marzo de 2022, p. 8, <https://bit.ly/3A7IRgJ>.

⁷³ BONILLA HERRERA, Raquel, *op. cit.*, p. 7.