

La viabilidad de las iniciativas de reforma constitucional en materia de salarios y pensiones

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Propuesta de incremento salarial por arriba de la inflación y remuneración especial para funcionarios públicos*. III. *Evidencia de disminución de ingresos y desventajas de una política basada sólo en el salario mínimo*. IV. *Reformas a los artículos 4o. y 123 constitucionales en materia de pensiones no contributivas y contributivas*. V. *Desafíos presupuestales y mantenimiento de un modelo privatizador de la seguridad social*.

263

I. INTRODUCCIÓN

La falta de un empleo formal y bien remunerado en nuestro país históricamente dificulta que las personas trabajadoras cuenten con un salario suficiente para satisfacer sus necesidades en el orden material, familiar, social y cultural, tal como establece el actual artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su apartado “A”, fracción IV, párrafo segundo.

De igual manera, la falta de empleo o de un empleo formal permanente o temporales continuos que permitan la portabilidad de la pensión entre trabajos impiden que las personas trabajadoras cuenten con una pensión al final de su vida laboral o de contar con una, que no sea suficiente para tener una vejez digna. A pesar de que el artículo 123 constitucional, apartado “A”, fracción XXIX, prevé la existencia de seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0002-4523-990X.

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.

Contar con un salario y una pensión digna son dos grandes deudas sociales que tiene el Estado mexicano con su población, que sin duda con la intención de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, el 5 de febrero de 2024 fueron presentadas por el Poder Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, un conjunto de reformas constitucionales y legales en materia social.

El contenido de las iniciativas, de manera general, es el siguiente: el derecho a una pensión no contributiva para adultos mayores a partir de los 65 años, con incrementos anuales; apoyo económico permanente a personas con discapacidad; becas a estudiantes de familias con bajos recursos económicos, de todos los niveles de escolaridad; atención médica universal; adquisición de viviendas rentadas por trabajadores; incremento anual al salario mínimo superior a la inflación anual; salario mínimo para maestros de educación básica de tiempo completo, policías, guardias nacionales, soldados, marinos, médicos y enfermeras, no menor al salario promedio que perciben los trabajadores afiliados al seguro social; contratación de jóvenes que no estudien o trabajen, para que reciban formación profesional durante un año; garantizar un jornal o ingreso permanente a los campesinos que siembren determinados árboles frutales y maderables, y finalmente, reforma al sistema de pensiones, para que se los trabajadores se puedan jubilar al 100% de su último salario, por hasta un monto equivalente al salario promedio registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ajustable anualmente. Las anteriores iniciativas de reforma constitucional, naturalmente, ameritan un estudio a profundidad. No obstante, en el presente documento se analizarán dos que consideramos torales: la relativa a los salarios (II) y a las pensiones contributivas y no contributivas (III). Así como los efectos negativos que puede implicar basar una política salarial sólo en el incremento del salario mínimo (IV), y el error de la reforma de seguir manteniendo un modelo privado de pensiones que ya ha mostrado su ineficacia, independientemente de la presión económica para las finanzas públicas (V).

II. PROPUESTA DE INCREMENTO SALARIAL POR ARRIBA DE LA INFLACIÓN Y REMUNERACIÓN ESPECIAL PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La iniciativa con proyecto de decreto contempla dos aspectos: el incremento del salario mínimo para trabajadores del sector privado por arriba de la inflación (A), y un salario para personas trabajadoras al servicio del Estado (B).

1. *El incremento del salario mínimo por arriba de la inflación*

La iniciativa por la que se propone reformar y adicionar diversas disposiciones del artículo 123 de la CPEUM en materia de salarios busca que el incremento anual de los salarios mínimos siempre ocurra por arriba de la inflación. Al respecto, se debe reconocer el impulso que se le ha dado al incremento del salario mínimo general y la creación de un salario fronterizo para la zona norte del país. Al inicio de la presente administración el salario mínimo general diario se encontraba en 88.36 pesos.

Como lo señala la iniciativa en comento, en 2019 el incremento para el salario mínimo general nacional fue de 16.2%, de 20% en 2020, de 15% en 2021, de 22% en 2022 y de 20% tanto en 2023 como en 2024. Además, en 2019 se creó la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN), donde los incrementos fueron de 100% en 2019, 5% en 2020, 15% en 2021, 22% en 2022 y de 20% tanto en 2023 como en 2024. Actualmente, el salario mínimo general se encuentra en 248.93 pesos diarios, y el salario en la ZLFN, en 374.89 pesos, lo que sin duda representa un incremento sustantivo.

El argumento de que un incremento salarial repercutiría en la inflación perdió argumentos cuando en 2016 se reformó la Constitución para que el salario mínimo dejara de ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Sin duda, la reforma constitucional en comento logró evitar que se siguiera señalando que el incremento del salario mínimo tendría efectos inflacionarios, y permitió al mismo tiempo iniciar con una política de recuperación salarial.

La iniciativa en cuestión busca garantizar un incremento de los salarios para los trabajadores del sector privado por arriba de la inflación, con

el fin evitar una pérdida del poder adquisitivo. De esta manera, se agrega lo siguiente al primer párrafo de la fracción VI del artículo 123 constitucional, apartado “A”: “...La fijación anual de los salarios mínimos generales o profesionales, o la revisión de los mismos, nunca estará por debajo de la inflación observada durante el periodo de su vigencia”.

Señala la iniciativa de reforma constitucional, que el salario mínimo vigente en 2024 supera en casi 1.7 veces la Línea de Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que establecen un referente del consumo mínimo de una persona para superar la pobreza. De igual manera, señala la iniciativa que la nueva política salarial ha disminuido las brechas salariales de género, ya que una mayor proporción de mujeres trabajadoras ganaban un salario mínimo en comparación a los hombres. La iniciativa, citando a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami), señala que los incrementos salariales superiores a la inflación se deben mantener, aunque moderando el porcentaje de incremento.

2. Un salario base para funcionarios públicos de la educación, la salud y la seguridad pública

La iniciativa con proyecto de decreto busca establecer un piso de ingreso remunerador para ciertas personas servidoras públicas y sus familias de los sectores de la enseñanza, la salud y la seguridad pública que realizan labores consideradas como fundamentales para el Estado, a saber: los maestros de nivel básico de tiempo completo, policías, guardias nacionales, integrantes de la fuerza armada permanente, así como médicos y enfermeros. Bajo la anterior tesitura, se busca establecer en la Constitución un salario mensual, que no debe ser inferior al salario promedio de los trabajadores registrados ante el IMSS.

De esta manera, al artículo 123 constitucional, en su apartado “B”, fracción IV, se agrega un nuevo y último párrafo, que a la letra dice: “...Las maestras y los maestros de nivel básico de tiempo completo, policías, guardias nacionales, integrantes de la Fuerza Armada permanente, así como médicos y enfermeros, percibirán un salario mensual que no podrá ser inferior al salario promedio registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social”. Este salario promedio debe actualizarse el primero de enero

de cada año. La iniciativa toma como base el salario mensual promedio de las personas trabajadoras afiliadas al IMSS, de 16,777.78 pesos mensuales de 2024 como piso mínimo para incrementar.

De igual manera, se señala que la fijación anual de los salarios mínimos generales o profesionales, o la revisión de estos, nunca estará por debajo de la inflación observada durante el periodo de su vigencia.

Asimismo, se establece un monto inicial para el salario al que hace referencia la iniciativa de reforma constitucional en el párrafo tercero de la fracción IV del apartado “B” del artículo 123, que equivale al salario mensual promedio registrado en 2023 en el IMSS, actualizado por la inflación estimada para 2024. Se señala que este monto se actualizará el 1o. de enero de cada año, de acuerdo con la inflación estimada para ese año.

III. EVIDENCIA DE DISMINUCIÓN DE INGRESOS Y DESVENTAJAS DE UNA POLÍTICA BASADA SÓLO EN EL SALARIO MÍNIMO

La iniciativa busca mejorar el salario de las personas trabajadoras, a través de una política de recuperación salarial, tal como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, en el apartado 3 “Economía”. Sin embargo, también puede caer en el error de fundar el incremento de los ingresos de los trabajadores sólo en el salario mínimo, lo que paradójicamente podría precarizar sus ingresos en el mediano y largo plazo (A). En el caso del funcionariado que se le pretende incrementar su salario, la reforma carece de claridad (B).

1. *Disminución del ingreso salarial y desventajas de una política basada sólo en el incremento del salario mínimo*

Se debe señalar que toda política salarial que busque incrementar el ingreso de las personas trabajadoras es bienvenida. Aumentar el salario mínimo es una buena medida que puede contribuir a ello.

Sin embargo, basar una política de recuperación de ingresos sólo en el salario mínimo puede descuidar otros mecanismos para el incremento del salario, como la existencia de sindicatos fuertes, la mejora de la formación profesional (capacitación y adiestramiento), el incremento de la producti-

vidad, la negociación colectiva, la fijación de salarios mínimos sectoriales, e incluso provocar un estancamiento o disminución salarial de quienes perciben más de un salario mínimo. Comentemos a manera de ejemplo, los dos últimos elementos señalados.

En materia de negociación colectiva está probado que la existencia de un contrato colectivo de trabajo es un excelente mecanismo para incrementar los salarios y las prestaciones de los trabajadores. Sin embargo, en el caso mexicano observamos una reducción de las revisiones salariales y contractuales a nivel federal. Entre 2019 a 2023 han disminuido las revisiones en un 65.4%, al pasar de 8 mil 570 en 2009 a 2 mil 966 en 2023. La anterior situación repercutió también en la disminución de un 18.6% del número de trabajadores participantes en las revisiones de los últimos, al pasar de dos millones 491 mil 142 en 2019 a dos millones 28 mil 440 trabajadores en 2023. Por otro lado, los efectos de la negociación colectiva de los trabajadores en México se han visto limitados por la inflación. De 2019 a 2023 el promedio del incremento salarial real contractual nominal fue del 5.8%, que queda en un incremento del 0.5% si se descuenta la inflación.

La disminución del número de revisiones salariales y contractuales es más impactante a nivel local, al reducirse en un 83%. Por ejemplo, en la Ciudad de México el número de revisiones disminuyó de 31 mil 874 en 2019 a 5 mil 416 revisiones en 2023. Mientras que en los últimos cinco años el promedio de incremento salarial real, descontando la inflación, fue de 2.50%. Según la Conasami, hubo una disminución de 19.6% de trabajadores sindicalizados involucrados en revisiones contractuales locales, de un millón 395 mil en 2019 a un millón 121 mil 150 trabajadores en 2023.

Si bien es innegable el incremento al salario mínimo de los trabajadores, también es innegable el estancamiento salarial en los contratos colectivos, de los trabajadores que ganan más de un salario mínimo. Mientras que el salario mínimo nominalmente ha subido más de un 110% en los últimos cinco años, como acabamos de observar, el incremento del ingreso de los trabajadores en las revisiones salariales o contractuales ha sido prácticamente igual al incremento de la inflación, por lo que no se observa la misma política de recuperación salarial.

El número de trabajadores que reciben más de un salario mínimo ha disminuido en los últimos años, dado que el incremento al salario mínimo no ha repercutido en un incremento en los mismos porcentajes de los

trabajadores que ganan más de un salario mínimo. Ahora tenemos más trabajadores con salario mínimo y menos trabajadores que ganan más de un salario mínimo. Como se puede observar en la tabla que aparece abajo, mientras que en 2020 se tenían doce millones de trabajadores con salario mínimo, en 2023 se incrementó a más de diecinueve millones. Esta tendencia al alza coincide con la tendencia a la baja de quien gana más de un salario mínimo.

- En 2020 ganaban un salario mínimo 12.1 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 19.5.5 millones de personas
- En 2020 ganaban más de uno y hasta dos salarios mínimos 18.2 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 20.5 millones de personas.
- En 2020 ganaban más de dos y hasta tres salarios mínimos 8.1 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 5.6 millones de personas.
- En 2020 ganaban más de tres y hasta cinco salarios mínimos 3.6 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 0.8 millones de personas; esto es, menos de un millón.
- En 2020 ganaban más de cinco salarios mínimos 1.4 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 0.83 millones de personas; esto es, menos de un millón.

Población ocupada según nivel de ingreso, nacional trimestral (cuarto trimestre)								
(Personas)								
Periodo	Total	Hasta un salario mínimo	Más de uno hasta dos salarios mínimos	Más de dos hasta tres salarios mínimos	Más de tres hasta cinco salarios mínimos	Más de cinco salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
2020								
IV	53,124,071	12,110,252	18,202,066	8,190,056	3,608,375	1,481,717	3,034,218	6,497,387
2021								
IV	56,611,211	13,661,940	19,940,225	7,742,940	3,552,820	1,299,638	3,235,154	7,178,494
2022								
IV	58,349,353	17,912,989	19,772,120	6,258,692	2,533,307	890,731	3,274,735	7,706,779
2023								
IV	59,403,947	19,548,314	20,517,264	5,628,634	2,138,230	838,997	2,982,491	7,750,017

FUENTE: con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2020 a 2023. Véase <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=602>.

Como se puede observar, mientras en 2020, 13.2 millones de personas recibían más de tres salarios mínimos, ese número bajó en 2023 a 8.6 millones de personas, una reducción de casi un 50%. Si bien se debe celebrar el aumento del salario mínimo en los últimos años, y que este se coloque por arriba de la inflación, también podemos observar un estancamiento de los ingresos de los trabajadores de más de dos salarios mínimos y una franca disminución de la remuneración de los trabajadores que reciban más de tres salarios mínimos.

El incremento del número de personas con salario mínimo ha implicado también la disminución de trabajadores que ganan más de tres salarios mínimos. Paradójicamente, si se sigue en la misma tendencia, la consecuencia va a ser la reducción del salario promedio de los trabajadores del IMSS, lo que repercutirá, en consecuencia, en su futura pensión.

Por otro lado, es muy desafortunado que en los últimos años no se haya dado prioridad a la población que se encuentra en la informalidad laboral y que representaban, en 2023, el 54.8% de la población económicamente activa, es decir, 32 millones 533 mil 746 personas. Cabe destacar que la informalidad laboral es mayor en algunos estados de la República; por ejemplo, en Oaxaca representan el 81.1%, en Guerrero el 78.2%, en Chiapas el (73.2%) y en Hidalgo el 71.8%, por sólo mencionar cuatro estados. Esta informalidad laboral afecta más a las mujeres que a los hombres.

2. Falta de claridad en el cálculo del salario y permanencia de prácticas perniciosas

La iniciativa señala que el ingreso promedio de maestros que perciben aproximadamente 12,500 pesos al mes; de guardias y policías del Servicio de Protección Federal que reciben alrededor de 6,800 pesos; de guardias nacionales y soldados del ejército y fuerza aérea que reciben alrededor de 16,000 pesos al mes; del personal de enfermería del IMSS que percibe entre 5,752 y 9,645 pesos al mes; del personal médico del IMSS que obtiene entre 9,184 y 12,095 pesos al mes, y personal de enfermería del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con un ingreso aproximado de 11,000 pesos.

Desafortunadamente, la información que contiene la exposición de motivos no es lo suficientemente clara, porque no explica con precisión

si se refiere al salario base de las personas servidoras públicas involucradas o si se refiere a su salario integral. Por ejemplo, en el caso de los maestros de educación básica, su salario base se complementa con el estímulo de carrera magisterial, que hace que su ingreso pueda ser más alto que el pretende otorgar la iniciativa en comento. En ese sentido, surgen dudas si el “salario mensual” que contempla la iniciativa de reforma constitucional se refiere al salario total percibido o sólo al salario base, más prestaciones o estímulos económicos, que en muchas ocasiones duplican o triplican el salario de un servidor público.

Por otro lado, la iniciativa debería combatir justamente la perniciosa práctica en el sector público de la existencia de “dos salarios”, el salario base y la prestación adicional, complemento o estímulo salarial, cualquiera que sea su nombre, que se le paga a los trabajadores, y que como se acaba de comentar, puede hasta triplicar su salario. El efecto de dicha separación se refleja cuando se calcula la pensión de un trabajador con su salario base y no con el numerario total que recibe al mes, situación que repercute en una pensión con un monto bajo, al no considerarse el salario total que percibía el trabajador.

IV. REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 4o. y 123 CONSTITUCIONALES, EN MATERIA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y CONTRIBUTIVAS

De manera preliminar se debe señalar que existen dos tipos de pensiones por jubilación (retiro), cesantía en edad avanza o vejez. Por un lado, la pensión contributiva que se genera en función del tiempo que la persona haya cotizado a una institución de seguridad social (el IMSS o el ISSSTE) que puede dar lugar a una pensión de retiro, cesantía o vejez. Por otro lado, la pensión no contributiva que se otorga en función de la situación de necesidad o la edad de una persona, independientemente de si se ha cotizado a una institución de seguridad social, y que suele ser financiada a través de impuestos. Señalado lo anterior, se busca reformar los artículos 4o. y 123 constitucionales en materia de pensiones no contributivas (A) y contributivas (B).

1. *El derecho a una pensión no contributiva para personas con discapacidad y para personas mayores de 65 años*

Una vez explicado lo anterior, la iniciativa busca constitucionalizar, con la reforma al artículo 4o. constitucional, las pensiones no contributivas para las personas menores de 65 años con discapacidad, así como su rehabilitación o habilitación cuando así lo requieran. De igual manera, se propone constitucionalizar y ampliar el universo de personas adultas mayores beneficiarias de una pensión no contributiva al reducir de 68 a 65 años la edad para tener acceso a dicha pensión, debiendo el Estado destinar anualmente los recursos presupuestarios suficientes.

De tal manera que la reforma al artículo 4o. constitucional busca establecer lo siguiente:

El Estado —la Federación y las entidades federativas— garantizará la entrega de una pensión no contributiva a las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años, cuya entrega se hará en los términos que fije la ley.

El Estado garantizará la rehabilitación y habilitación de las personas que viven con discapacidad permanente. Tienen prioridad las personas menores de dieciocho años de edad, en los términos que fije la ley.

Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley.

A las personas con discapacidad permanente menores de 65 años les corresponde la pensión no contributiva por discapacidad, y a todas las personas mayores de esa edad les corresponde la pensión no contributiva de adultos mayores.

El Estado destinará anualmente los recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados, conforme al principio de progresividad y no regresión, para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en este artículo que impliquen la transferencia de recursos directos para la población. El monto de los recursos asignados no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

En materia de pensiones no contributivas para personas con discapacidad, se debe señalar que en 2020 se modificó el artículo 4o. de la CPEUM para constitucionalizar el apoyo entregado desde 2019. Dicho párrafo señala actualmente que

El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

La iniciativa de reforma busca incrementar el rango de edad de las personas beneficiarias, así como cambiar la naturaleza de la asignación económica, de un apoyo económico a una pensión no contributiva garantizada por el Estado, al establecer los 65 años como límite para recibir la pensión por discapacidad. Dicha pensión transitaría a una pensión para personas adultas mayores de 65 años, de tal manera que una persona con discapacidad nunca se quedaría sin una pensión garantizada por el Estado.

Destaca también de la propuesta de reforma la inclusión de la habilitación, esto es, proporcionar a las personas con discapacidad la adquisición de aptitudes, habilidades o conocimientos que les permita una mayor independencia. De igual manera, incluye el derecho a la rehabilitación, es decir, la recuperación o adquisición de aptitudes, habilidades o conocimientos que permitan una mejor calidad de la salud, así como de la calidad de vida personal y profesional.

La segunda pensión no contributiva que se busca incluir en la Constitución es la pensión para personas mayores de 65 años. Al respecto, se debe señalar que en 2020 ya se había agregado un nuevo párrafo al artículo 4o. constitucional para establecer una pensión no contributiva para personas adultas mayores de 68 años: “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”.

Ahora, la nueva iniciativa de reforma busca disminuir la edad para tener derecho a dicha pensión, de 68 años, a 65 años, para quedar como sigue: “...Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley...”.

Como se observa, el proyecto de iniciativa de reforma constitucional en comento incrementa el universo de las personas beneficiarias, al disminuir el rango de edad para acceder a la pensión no contributiva.

2. El derecho a una pensión de retiro por vejez igual al último salario o por hasta un monto equivalente al salario promedio mensual registrado ante el IMSS

ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS 20 INICIATIVAS DE REFORMAS...

274

De manera preliminar se debe señalar que antes de 1997, el Estado era el que se encargaba, a través del IMSS, de la recaudación y otorgamiento de las pensiones de los trabajadores del sector privado y algunos organismos públicos descentralizados. Los trabajadores (salvo que reciban un salario mínimo), los patrones y el Estado realizaban aportaciones a un fondo común administrado por el IMSS. A partir del 1o. de junio de 1997 se reformó la Ley del Seguro Social para crear una administración privada de pensiones de los trabajadores a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) con la creación de cuentas individuales de los trabajadores administradas por la Administradora de Fondo para el Retiro (Afores). Los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores se invierten en sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro (Siefores), operadas por las Afores.

En 2007, se creó para los trabajadores al servicio del Estado el mismo modelo de cuentas individuales. Se dejó de lado la existencia de una bolsa común donde terminaban las aportaciones de los trabajadores y del Estado. En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), organismo público desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), es la única Afore pública con objeto social, sin fines de lucro encargada de la administración de las cuentas individuales de las personas trabajadoras al servicio del Estado, aunque también puede administrar cuentas individuales de trabajadores que cotizan en el IMSS o que son independientes. Cabe señalar que es la única Afore con participación de los trabajadores.

Un antecedente de la actual iniciativa de reforma constitucional es la modificación del 16 de diciembre de 2020 a la Ley del Seguro Social, reforma que disminuyó el número de semanas cotizadas requeridas para tener derecho a una pensión, ya que hasta la reforma se requerían 1,250 semanas cotizadas. A partir de la reforma del 1o. de enero de 2021 sólo se requieren 750 semanas cotizadas para tener derecho a una pensión. Cada año el número de semanas se incrementará en veinticinco semanas

hasta llegar a las 1,000 en 2031. Cabe señalar que quedaron igual las edades de retiro por cesantía y vejez; sesenta años por cesantía y 65 años por vejez.

La reforma de 2020 también estableció que entre 2023 y 2030 se realice un aumento gradual de las aportaciones patronales, del 3.15% al 11.875% en 2030, de acuerdo con el salario base de cotización de los trabajadores, además de una cuota social por parte del Estado, dependiendo del ingreso del trabajador. De igual manera, dependiendo del ingreso del trabajador, el Estado realizará una aportación. También, se establecieron topes a las comisiones que cobran las Afores por administrar la cuenta individual de los trabajadores.

La iniciativa de reforma presentada por el Poder Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024 no cambia la estructura de funcionamiento de las pensiones de los trabajadores del IMSS y del ISSSTE, ya que siguen funcionando las cuentas individuales de los trabajadores administradas por una Afore. Lo que busca la reforma es que los trabajadores que cotizan desde 1997 al IMSS y de 2007 en el ISSSTE tengan derecho a una pensión de retiro por vejez igual a su último salario y por hasta un monto equivalente al salario promedio mensual registrado ante el IMSS, que actualmente equivale a dieciséis mil setecientos setenta y siete pesos con sesenta y ocho centavos. Además, por supuesto, de contar con un mínimo de 825 semanas de cotización. La iniciativa señala que el monto se actualizará el 1o. de enero de cada año de acuerdo con la inflación estimada para dicho año. De esta manera, se busca adicionar un nuevo párrafo tercero al artículo 123 constitucional, que a la letra dice:

Toda persona trabajadora tiene derecho a recibir una pensión justa.

Las personas trabajadoras con sesenta y cinco años de edad que empezaron a cotizar a partir del 1o. de julio de 1997 en el Instituto Mexicano del Seguro Social y las que estén bajo el régimen de cuentas individuales que cotizan en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrán derecho a que su pensión de retiro por vejez sea igual a su último salario hasta por un monto equivalente al salario promedio registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social en los términos que establezca la ley.

Las personas trabajadoras a partir de los sesenta años de edad mantendrán su derecho a una pensión garantizada, en los términos que establece la ley.

El financiamiento de las pensiones, según los transitorios de la reforma, se realizaría con la creación del Fondo de Pensiones para el Bienestar, compuesto por aportaciones del gobierno federal; con recursos públicos provenientes de la desaparición de fideicomisos del Poder Judicial de la Federación, de la desaparición de órganos constitucionales autónomos o descentralizados, el 75% de recursos netos del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, recursos en numerario derivados de la liquidación de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario; por el 25% de las utilidades que generen las empresas paraestatales de Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar); por la capitalización de los rendimientos generados por las inversiones del Fondo de Pensiones para el Bienestar, la enajenación de inmuebles propiedad de la nación en posesión del ISSSTE o propiedades de este último, e incluso por donaciones de personas físicas o morales.

V. DESAFÍOS PRESUPUESTALES Y MANTENIMIENTO DE UN MODELO PRIVATIZADOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Que las personas con discapacidad cuenten con un ingreso que les permita disminuir la desventaja en que se encuentran; de igual manera, el derecho de las personas adultas mayores de contar con un ingreso, por su edad, independientemente de haber cotizado o no a la seguridad social. Sin embargo, no hay duda de que representa un reto para las finanzas públicas (A). Por otro lado, la reforma que se propone en materia de pensiones parece más un parche, con carga financiera para el Estado, de un modelo privatizador de la seguridad social, que ya ha demostrado que no funciona (B).

1. El reto presupuestal de 22 millones de pensiones por discapacidad y para personas adultas mayores

Las personas con 65 años o más en 2020, conforme al Coneval, representaron el 7.6% del total de la población, de los cuales 37.9% vivía en pobreza. Para 2030, el Coneval calcula que las personas adultas mayores representarán el 10.3% del total en el país, y también señaló que en 2020

el 62% de las personas mayores de 65 años no cotizó a ninguna institución de seguridad social aun cuando estuvo empleada, por lo que sólo una de cada tres personas tiene acceso a una pensión de jubilación contributiva otorgada por el IMSS o por el ISSSTE, situación que afecta más a las mujeres, ya que el 80.4% de las mujeres adultas mayores de 65 años no habían cotizado a una institución de seguridad social. En el caso de los hombres, el porcentaje equivale al 52.3% de hombres adultos mayores de 65 años. La pensión no contributiva ha ayudado a disminuir la pobreza y la pobreza extrema. El Coneval ha reportado que entre 2018 y 2022 los resultados de pobreza y pobreza extrema en personas adultas mayores de 65 años registraron un descenso al pasar de 49.9% a 37.5% y de 15.6% a 8.8%, respectivamente.

Por otro lado, según información del Coneval, citando la Encuesta de Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), señala que en 2020 en México el 49.5% de la población que vivía con discapacidad permanente se encontraba en situación de pobreza, frente al 43.5% de la población sin discapacidad. Según el Coneval, existen 8.3 millones de personas identificadas con discapacidad, de las cuales, 4.1 millones se encuentran en situación de pobreza multidimensional, y 0.9 millones, en situación de pobreza extrema, lo que representa el 10.2% de la población de dicho grupo. Siguiendo información del Coneval, el 15.3% de las personas con discapacidad no se encuentran en situación de pobreza o de vulnerabilidad, cifra que es del 24.1% en el caso de la población sin discapacidad. Las personas con discapacidad presentan más carencias sociales, el 28.1%, que la población sin discapacidad, el 23.4%. De igual manera, el 30.2% de las personas con discapacidad presenta al menos tres carencias sociales, mientras que para las personas sin discapacidad representa el 22.5%.

La iniciativa de reforma al artículo 4o. constitucional señala la obligación del Estado, de destinar recursos presupuestarios suficientes para garantizar las pensiones no contributivas. Estos recursos no podrán ser menores en términos reales respecto a los asignados en el año previo. La gran incógnita en la materia es que el Estado debe contar con los ingresos suficientes para asegurar la sostenibilidad financiera de las pensiones no contributivas.

Como ya se ha anotado, en el país existen 8.3 millones de personas identificadas con discapacidad. En el caso de las personas de 65 años o

más, según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), en 2015, había más de ocho millones de personas de 65 años o más (el 6.8 % de la población), en 2020 había 9.8 millones (7.6 % de la población), y para 2030 se espera que el número de personas mayores sea de 14.2 millones (10.3 % de la población del país).

Como se observa, el reto financiero para 2024, en caso de aprobarse la iniciativa de reforma constitucional, será asegurar la sostenibilidad de al menos 22 millones de pensiones no contributivas para personas con discapacidad y personas adultas mayores de 65 años, sin contar el costo de los demás programas federales, como Sembrando Vida; Jóvenes Construyendo el Futuro, Programa de Empleo Temporal; Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia; Programa de Comedores Comunitarios, entre otros.

Por otro lado, el monto económico que se busca entregar como pensión (tres mil pesos mensuales para las personas adultas mayores y mil quinientos cincuenta pesos mensuales para las personas con discapacidad), si bien es una ayuda económica, no es suficiente para llevar una vida digna. Además de que esconden y no se combate el fondo de los problemas, como la falta de empleos bien remunerados, la reducida inclusión laboral de las personas con discapacidad y las altas tasas de informalidad laboral, por sólo señalar algunas.

2. Una pensión que empuja el salario a la baja, que presiona las finanzas públicas y que mantiene la privatización de la seguridad social

Como se puede apreciar en el anterior subtítulo, al menos se pueden detectar cinco problemas de fondo en la iniciativa de reforma constitucional en materia de pensiones contributivas: la contradicción del modelo de cuentas individuales con los principios rectores de la seguridad social (a), destacando los fines lucrativos de las administradoras de pensiones (b), un paradójico incentivo a la baja de los salarios (c), una presión a las finanzas públicas (d), y lo más importante, el error de seguir con el mismo modelo de pensiones (e).

A. Un sistema de pensiones contrario a los principios de la seguridad social

Las instituciones de seguridad social en nuestro país, y particularmente a partir de la creación, en 1997, en el caso del IMSS, y de 2007 en el caso del ISSSTE, de cuentas individuales administradas por privados sin la participación de los trabajadores, han incumplido con los principios rectores de la seguridad social que se encuentran en el Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), que ha sido ratificado por nuestro país, a saber:

El principio de igualdad de trato entre nacionales y no nacionales. En el caso mexicano, existe una desigualdad de trato, dados los múltiples esquemas de seguridad social existentes, tanto federales como estatales y profesionales. Así, tenemos que no son las mismas prestaciones y montos económicos que reciben los trabajadores afiliados al IMSS, al ISSSTE o al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), lo que contraviene a la Declaración Universal de Derechos del Hombre y al Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, que prohíben todo tipo de discriminación.

El principio de solidaridad. El reconocimiento a cada ser humano del derecho a la seguridad social implica un principio de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, el sistema de pensión basado en cuentas individuales ha roto el principio de solidaridad.

El principio de afiliación obligatoria. Dicho principio, cuestionado para todos los seguros, con el fin de preservar la libertad individual de elegir, se admite al menos en los regímenes relativos a la protección de base; por ejemplo, en materia de accidentes de trabajo. En derecho internacional del trabajo, el Convenio 102 de la OIT considera a la afiliación obligatoria como la regla, y a la afiliación facultativa como suplementaria. No obstante, en el caso de nuestro país, no existe una afiliación obligatoria en el caso de los trabajadores no subordinados.

El principio de responsabilidad del Estado y participación de los asegurados. El artículo 72 del Convenio 102 de la OIT establece, respecto a la participación de las personas aseguradas, que cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento,

representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas. Sin embargo, al menos en las Afores y en las Siefors que administran las pensiones de los trabajadores del IMSS no existe representación de los asegurados, porque se incumple con dicho principio.

El principio de ausencia de lucro en la administración de los seguros. Existen una serie de convenios de la OIT que excluyen el lucro en la administración de los seguros de los trabajadores y que promueven la participación de los trabajadores en la administración de sus seguros; a saber: los convenios 24, 25, 35 a 40 de la OIT. Incluso, ni la norma mínima, el Convenio 102, acepta esta modalidad en la administración de las pensiones.

B. De la gratuidad al costo de la administración de las prestaciones

Las Afores han trasladado al asegurado los costos de la administración de sus pensiones. Cabe señalar que el Convenio 102 de la OIT establece que los gastos de administración sean financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos. Como ya se señaló, la administración de los seguros de pensiones y de salud por sociedades con fines de lucro es contraria a los convenios internacionales.

Ahora el trabajador paga por la administración de sus recursos, y tendrá que pagar después por el manejo de su pensión. Además, si bien es cierto que las comisiones de las Afores se han reducido a partir de la fijación de topes legales, también lo es el hecho de que si un trabajador tuviera el mismo dinero en una institución bancaria, no le cobrarían por el manejo de su dinero, y tendría un mayor rendimiento. Mientras que el rendimiento que ofrecen las Siefors ronda en un 7%, una inversión directa en Cetes le proporcionaría al trabajador, hoy, un rendimiento del 11.3%.

Como se aprecia, el sistema que preserva la reforma constitucional es profundamente desventajoso para los trabajadores, por mucho que se

reduzcan las comisiones y por muy alta que sea la tasa de rendimiento, además de atentar con el principio de la seguridad social, que prohíbe la existencia de sociedades de lucro.

C. El dilema de la tasa de reemplazo

La iniciativa de reforma constitucional permite que los trabajadores con ingresos menores a 2.2 salarios mínimos, que se pensionan bajo la Ley 97 del IMSS o el décimo transitorio del ISSSTE de 2007, podrán gozar de una pensión igual a su último salario; esto es, que disfruten de una pensión por vejez, con una tasa de reemplazo (TR) del 100%. La TR es la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral de una persona trabajadora.

Sin embargo, esta propuesta representa un dilema e inequidad para los trabajadores que reciban un poco más de 2.2 salarios mínimos. Un trabajador que cuente con un salario que supere el tope de 16,778 pesos mensuales (2.2 veces el salario mensual cotizado ante el IMMS) no tendría derecho a la aplicación de la tasa de reemplazo (TR); esto es, la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral de una persona trabajadora.

Ejemplifiquemos con los siguientes dos casos: por un lado, un trabajador que reciba un salario mensual menor a 2.2 salarios mínimos o, dicho de otra manera, menor a 16,777.78 pesos, se podrá pensionar al 100% con dicho sueldo, sin importar la TR. Por otro lado, si se trata de un trabajador que percibe un salario superior a 2.2 salarios mínimos o a 16,777.78 pesos, no se podrá pensionar al 100% con dicho sueldo, porque su salario sería superior al límite constitucional. En este caso, si su salario mensual es de 17,000 pesos, operaría la TR, esto es si, como sucede actualmente la TR en una Afore es aproximadamente del 70%, sólo podrá jubilarse con una pensión de 11,900 pesos. Por lo que un trabajador preferiría que su salario fuera menor para poder recibir una TR del 100%, como va a suceder con los trabajadores que ganen hasta 2.2 salarios mínimos.

D. Un financiamiento deficiente

El reto financiero que plantea la iniciativa de reforma constitucional en materia de pensiones contributivas tiene que ver con los recursos necesarios para que un trabajador se pueda jubilar con el 100% de su salario, con el límite del salario mensual de un trabajador del IMSS; esto es, 2.2 salarios mínimos. Tales recursos van a ser cubiertos por el Estado a través de un Fondo de Pensiones para el Bienestar, administrado por el Banco de México.

La fuente de financiamiento no es clara, dado que los recursos provendrían de la desaparición de órganos autónomos, descentralizados o desconcentrados del Estado, de hipotéticas utilidades de empresas paraestatales de la Sedena y de la Semar, así como de recursos del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, e incluso de donaciones de particulares. Se trata, en todos los casos, de ingresos no recurrentes, es decir, un ingreso único, poco frecuente o insostenible.

E. La permanencia de la capitalización individual y administración privada de las pensiones

La iniciativa de reforma constitucional contiene una severa crítica al modelo neoliberal implementado con la reforma a la Ley del Seguro Social, que entró en vigor en 1997. Sin embargo, la iniciativa de reforma propuesta no se separa de dicho modelo neoliberal, a pesar de criticarlo. Incluso, Chile, el país que cita como el precursor del esquema neoliberal de pensiones, ya se separó de dicho modelo, al igual que otros países de América Latina.

Nuestro país sigue conservando el esquema de cuentas individuales administradas por particulares que le cobran a los trabajadores por manejar sus recursos, y que además tienen fines de lucro. Dicho modelo neoliberal sigue intacto en la iniciativa de reforma constitucional en materia de pensiones contributivas. El modelo de negocios privado se mantiene, y es el Estado el que absorberá los costos del incremento de las pensiones de los trabajadores.

De hecho, la reforma realizada por la actual administración federal en diciembre de 2020 a la Ley del Seguro Social (LSS) mantiene el sistema

de capitalización individual; fue regresiva, al legalizar la Unidad de Medida y Actualización (UMA) en las pensiones, en lugar del salario mínimo, lo que repercutió en una reducción de las pensiones de los trabajadores.

Además, una reforma al sistema de pensiones —sostiene María Ascensión Morales— implica vincular su diseño con el mercado de trabajo en dos dimensiones: a) endógena: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad fiscal, desarrollo institucional previsional y la inclusión de género, y b) exógena: demográfico, mercado laboral (creación de empleo, atención a la informalidad e incorporación de todo tipo de trabajadores) y el entorno macroeconómico (crecimiento, carga tributaria y otros).

Si verdaderamente se quiere salir del esquema neoliberal, se tendría que implementar una reforma que sugieren varios organismos internacionales, no sólo la OIT y la CEPAL, sino también la OCDE y el BID. A saber, siguiendo a la OIT, un sistema de pilares que se integre y complementen entre ellos: a) un pilar no contributivo, b) un pilar contributivo y c) un pilar complementario voluntario u obligatorio, en el marco de un sistema nacional de pensiones.

Siguiendo a María Ascensión Morales, la construcción de un funcional sistema nacional de pensiones requiere realizar un inventario (más de cien sostienen algunos autores) de los esquemas de pensiones en el país y de su pasivo fiscal; contar con una base de datos que permita conocer el universo de personas activas y pensionadas para tomar decisiones informadas; acabar con las desigualdades pensionarias; favorecer la portabilidad de derechos; incorporar la dimensión de género; por ejemplo, una compensación de cotizaciones cuando sea la madre trabajadora quien deje su empleo para cuidar a sus hijos, así como tablas de mortalidad de género, y reconocer el trabajo no remunerado; crear el Instituto Nacional de Pensiones que permita la administración especializada y única en materia de pensiones, así como la instancia de inversión; contar con fondos públicos que atiendan las fluctuaciones económicas que deba enfrentar el instituto creado; continuar con la recuperación de los salarios, así como impulsar las políticas de empleo y fiscales necesarias para el funcionamiento de un nuevo modelo de pensiones.

Con un modelo privado de pensiones se tiene una deficiente cobertura, se otorgan bajas pensiones y se tienen altos costos administrativos. Mientras no se revierta la privatización del sistema de pensiones, seguiremos en un esquema neoliberal, por más que se diga lo contrario.