

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY DE PENSIÓN UNIVERSAL

CONSTITUTIONAL REFORM AND UNIVERSAL PENSION LAW

RÉFORME CONSTITUTIONNELLE ET LE DROIT DE PENSION UNIVERSELLE

Noemí MONROY ENRÍQUEZ*

I. INTRODUCCIÓN

En México, en los próximos años, la tendencia demográfica se caracterizará por el incremento de la población adulta de 65 años o más, la cual, en su mayoría, no cuenta con algún ingreso para su subsistencia. El fenómeno del incremento de la población de edad avanzada no solamente es nacional; de acuerdo con el informe de Naciones Unidas, el crecimiento de la población adulta de 60 años y más se ha acelerado, lo que genera todo un reto para la salud pública.**

Ante las anteriores consideraciones, el Poder Ejecutivo Federal ha presentado una reforma constitucional (8 de septiembre de 2013) al Congreso de la Unión para elevar a rango constitucional el derecho a un ingreso mínimo, denominado pensión, para toda persona que cumpla 65 años. Asimismo, se ha presentado una iniciativa de ley que reglamenta el derecho a dicho ingreso mínimo (8 de septiembre de 2013).

* Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (noem.monroe@gmail.com).

** “Crecimiento acelerado de la población adulta de 60 años y más de edad: reto para la salud pública”, disponible en: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2796%3Acrecimiento-acelerado-de-la-poblacion-adulta-de-60-anos-y-mas-de-edad%3A-retos-para-la-salud-publica&catid=1796%3Afacts&Itemid=1914&lang=es (consultado: 30 de octubre de 2013).

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La iniciativa de reforma constitucional plantea reformar los artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que con ello, desde nuestra carta magna, se establezca el derecho para los adultos mayores a recibir una pensión que apoye los gastos básicos de manutención durante la edad adulta.

El establecimiento de la pensión universal ayudaría a mitigar la pobreza y a generar menor desigualdad en los ingresos familiares, debido a la pérdida o disminución del ingreso generado en la vida productiva de un sujeto, según lo justifica la iniciativa.

Hasta el día de hoy, la Cámara de Diputados ya ha aprobado la iniciativa de reforma constitucional y la ha enviado al Senado para su discusión. En caso de ser ratificada por los senadores, será enviada a los Congresos de los estados para su análisis y aprobación, y posteriormente le corresponderá al Ejecutivo Federal publicarla a través del *Diario Oficial de la Federación* (DOF), con lo cual entraría en vigor.

No obstante, sin haber terminado el proceso legislativo que apruebe la iniciativa de reforma constitucional, la Cámara de Diputados ya ha aprobado y enviado de igual manera al Senado la iniciativa de ley. Ley secundaria que establece un ingreso mínimo de sobrevivencia para los adultos mayores, denominada Ley de Pensión Universal (III), a pesar de no ser pensión ni de tener un carácter de pensión universal (IV).

III. CONTENIDO DE LA LEY

La Ley de Pensión Universal se divide en cinco capítulos: I. Disposiciones generales; II. De los requisitos para obtener la pensión universal; III. Del monto de la pensión universal; IV. Del financiamiento de la pensión universal, y V. De las sanciones.

En las *disposiciones generales* se señala que el objeto de la Ley es establecer los términos y condiciones para el otorgamiento de la pensión universal. Además de definir los principales términos que serán referidos a lo largo de la Ley.

En el capítulo segundo, *De los requisitos para obtener la pensión universal*, se establecen los siguientes:

- 1) Cumplir 65 años de edad a partir del año 2014 y no ser beneficiario de una pensión que otorgue el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante, IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), o bien algún otro esquema similar por parte de las entidades de la administración pública federal paraestatal.
- 2) Residir en territorio nacional. La Ley considera a todo residente en territorio nacional, no necesariamente se requiere ser nacional, ya que al ser residentes han desarrollado sus actividades y han contribuido con el país. Para el caso de los extranjeros, se prevé que su residencia en territorio nacional sea de al menos 25 años.
- 3) Estar inscrito en el registro nacional de población. Requisito que permitirá identificar a los ciudadanos e individualizar los recursos de cada mexicano, así como calcular los recursos necesarios para otorgar la pensión universal a los extranjeros que residan en territorio nacional y que cumplan con los requisitos de ley.
- 4) Tener un ingreso mensual igual o inferior a quince salarios mínimos, para lo cual se propone una declaración bajo protesta de decir verdad.

El IMSS será el encargado de revisar que el solicitante cumpla con los requisitos arriba señalados y emitirá la resolución correspondiente. La resolución será comunicada al solicitante. En caso de que la resolución sea positiva, el IMSS debe comunicárselo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien será la encargada de realizar el trámite de pago correspondiente. El procedimiento para otorgar el pago de la pensión universal será, a su vez, determinado en el reglamento que corresponda.

Por otra parte, la ley establece medios de defensa para las personas solicitantes de la pensión. Se prevé que en contra de las resoluciones que emita el IMSS, los solicitantes pueden interponer el recurso de revisión en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, en su caso, acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En lo que se refiere al capítulo *Del monto de la pensión universal*, la pensión universal tiene por objeto apoyar económicamente a los adultos mayores mediante un monto mensual de \$1,092.00. Tomando como parámetro la línea de bienestar mínimo (LBM), definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como el valor monetario mensual de una

canasta alimentaria básica. Dicho monto se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Asimismo, con la finalidad de fomentar el ahorro para la obtención de una pensión mayor, se establece la figura del ahorro complementario, mediante el cual las leyes de seguridad social deben prever mecanismos que incentiven el ahorro de los trabajadores, ya sea sólo a cargo de ellos o de sus patrones.

Igualmente, se prevé que cada cinco años, a partir de la entrada en vigor de la ley, se haga un ajuste gradual en la edad para recibir la pensión universal, a la edad que resulte aplicando el factor de 0.87 a la esperanza de vida general al nacer, calculada por el Consejo Nacional de Población y que se publicará en el DOF.

De igual manera, la iniciativa de ley prevé mecanismos para conservar el derecho a recibir el pago de la pensión universal, mismos que consisten en acreditar la supervivencia del beneficiario y que éste no adquiera derechos de pensionado bajo algún otro sistema.

En el apartado referente al *financiamiento de la pensión universal*, la ley establece que será financiada totalmente por el gobierno federal. La iniciativa de ley establece que en el presupuesto de egresos de cada año se preverán, en un apartado específico, las erogaciones correspondientes a la pensión universal, para lo cual se toma en cuenta el cálculo que efectúe la SHCP con base en la información proporcionada por el Registro Nacional de Población, el IMSS y el ISSSTE.

En el capítulo de *sanciones*, éstas se establecen para las personas que presenten documentación falsa o declaren en falsedad con el propósito de beneficiarse de la pensión universal o mantener el derecho a disfrutarla. Las sanciones consisten en multas, que van de cien a trescientos días de salario mínimo general. Además de devolver al gobierno federal los recursos obtenidos indebidamente, con sus accesorios.

En el *régimen transitorio* de la Ley de Pensión Universal se prevé que los adultos mayores que han recibido apoyos del *Programa de pensión para adultos mayores* continuarán recibiendo los recursos a través de la pensión universal, ajustándose gradualmente hasta igualar el monto establecido en términos generales para la pensión universal. La misma regulación aplicará para los ciudadanos mexicanos que cumplan 65 años a partir del año 2014.

Además se establece que las entidades federativas y los municipios que cuenten con programas para la transferencia directa de recursos públicos a los

adultos mayores para su manutención, continuarán otorgándose. Este agregado no venía en la propuesta original del Poder Ejecutivo, no obstante fue una de las incorporaciones realizadas por la Cámara de Diputados.

Finalmente, se ha previsto por el gobierno federal que para el financiamiento de la pensión universal las personas que a partir del 2014 cumplan 18 años de edad constituirán un fideicomiso en el Banco de México, irrevocable, sin estructura orgánica, que se integrará con los recursos que, atendiendo a los estudios actuariales y demográficos elaborados conforme al Reglamento de la Ley de la Pensión Universal, se prevean cada año en el presupuesto de egresos de la federación.

A pesar de lo loable de la reforma constitucional, así como de la correspondiente iniciativa de Ley de Pensión Universal, existen algunos elementos que en sí mismos generan una serie de interrogantes.

IV. “LA PENSIÓN UNIVERSAL”: UN DERECHO DESVIRTUADO

Desde el punto de vista conceptual, la reforma constitucional y la iniciativa de ley confunden protección social y seguridad social, así como ingreso de sobrevivencia para adultos mayores y pensión. Lo anterior se puede ejemplificar cuando se habla de seguridad social, pero la iniciativa se refiere a las personas que no son derechohabientes y por lo tanto no pueden tener seguridad social. Asimismo, se habla de una mal llamada “pensión”, cuando la pensión es el resultado de las contribuciones obrero patronales y no de recursos fiscales, que en realidad es un ingreso mínimo de sobrevivencia para los adultos mayores no derechohabientes.

Finalmente, se habla de pensión “universal”, no obstante que la denominada pensión no tiene ese carácter, ya que sólo se destina a la población no derechohabiente y excluye a toda persona que reciba un ingreso mayor a 15 salarios mínimos o que cuente con una pensión de alguna institución de seguridad social (IMSS o ISSSTE); por ello que no se le puede denominar universal, ya que los trabajadores derechohabientes no deberían ser excluidos de dicho ingreso mínimo de sobrevivencia.

El derecho a una pensión universal es limitativo, ya que aplica sólo para las personas que cumplan 65 años a partir de su entrada en vigor, dejando a la población que ya cuenta con 65 años o más, fuera de dicho derecho; se

infiere que dicho sector de la población será cubierto por el *Programa de pensión para adultos mayores*, lo que genera una situación de desigualdad entre adultos mayores, ya que tendrán ingresos disímiles. La iniciativa de ley, tal y como está redactada actualmente, no es universal, pero sí generadora de desigualdades entre los adultos mayores.

El hecho de que la denominada pensión universal se destine a la población no derechohabiente puede ser, desde nuestro punto de vista, un mecanismo que fomente la informalidad, ya que un trabajador no tendrá ningún estímulo de laborar en el sector formal si sabe que con ello quedará excluido de la pensión universal y, por el contrario, siendo informal podrá acceder a dicha pensión.

Si se quiere fomentar la formalidad se debería otorgar también la pensión universal a los trabajadores formales, para que al final de su vida laboral cuenten con dos ingresos: el derivado de su pensión producto de las cuotas obrero-patronales, y la denominada “pensión universal” como ingreso mínimo de sobrevivencia.

Por otra parte, se establece que el Estado mexicano será el encargado de proporcionar los recursos financieros para cubrir las pensiones a partir del 2014 de todo aquel adulto que cumpla 65 años y no cuente con una pensión por las instituciones de seguridad social. Lo anterior, además de continuar con las políticas asistencialistas, que no fomentan la corresponsabilidad y la solidaridad, nos lleva a la incertidumbre de ¿cómo se obtendrán dichos recursos y hasta dónde (en tiempo) alcanzará su cobertura?, o bien, ¿sólo es un derecho garantizado para un periodo sexenal?

Otro punto controvertible para la Ley de Pensión Universal es cuando faculta al IMSS para ser éste el encargado de determinar a quién se le otorgarán dichas pensiones, dándole así más trabajo y responsabilidades de protección social, que a la larga no sabemos si pueda realizar de manera eficaz, ya que se encuentra también a cargo de pagar pensiones y seguros de cesantía y vejez de sus propios asegurados. Con ello, el IMSS enfrenta retos financieros que buscarán dos objetivos que parecen incompatibles: mejorar los servicios y las finanzas del Instituto. Además, en contra del principio de la seguridad social y la protección social, que habla de la unidad de gestión, la administración de la pensión universal será compartida entre el IMSS y la SHCP.

Por otro lado, es de valorarse la intención para el fomento al ahorro de los trabajadores, para que en un futuro les sean reditables sus ingresos, pero la iniciativa de ley no establece con claridad cómo se va a realizar dicho ahorro.

También resulta poco adecuado incluir en los artículos transitorios de la ley la creación de un fideicomiso para todo joven que a partir del 2014 cumpla 18 años. Estos dos temas no hablan más que de falta de transparencia en el diseño de los dos apartados mencionados o la falta de claridad en el cómo se van a realizar.

Respecto a lo establecido en los artículos transitorios que permiten conservar los programas estatales de ingreso mínimo, nuevamente se observa el deficiente diseño legal, ya que se va a presentar la duplicidad de programas y políticas sociales para adultos mayores. Teniendo, en muchas ocasiones, el mismo origen financiero: recursos públicos federales. Nuevamente se atenta contra el principio de unidad de gestión. El hecho de que se mantengan los programas de las entidades federativas sólo puede encontrar explicación en el Distrito Federal, en donde la pensión de adultos mayores sí es universal, ya que está destinada tanto a derechohabientes como a no derechohabientes de la seguridad social. Los únicos requisitos son la edad y la residencia.

La deficiente seguridad social y protección social, el manejo financiero irregular, la defectuosa infraestructura, los presupuestos limitados, la saturación de los servicios en las instituciones de seguridad social y la confusión entre protección social y seguridad social son algunos de los problemas que sigue enfrentando México. Los cuales forman parte aún de una necesaria y verdadera reforma para garantizar una vida digna, no sólo para los sectores vulnerables, sino para toda la población del país. 