

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PENSIONES

Quienes suscriben, **Marco Antonio Mendoza Bustamante, Johana Montserrat Hernández Pérez, Sayonara Vargas Rodríguez, Norma Angélica Aceves García y Victoria Eugenia Mendez Marquez** Diputado y Diputadas Federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6, numeral 1, fracción I y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La seguridad social en México es la base de las garantías gubernamentales al trabajo. Desde inicios del siglo anterior, su evolución como derecho fundamental, ha representado el ajuste continuo de las instituciones en el país y la innovación en la solución de demandas coyunturales.

Con ello, se ha fortalecido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera constante. Destaca el desarrollo de sistemas para la provisión de la educación, vivienda y atención a trabajadores asalariados a principios del Siglo XX hasta el inicio de la modernización de los derechos de protección en la década de 1980 y 1990. A través de estos, se pretendió democratizar el acceso público a instituciones de salud y generar condiciones para la administración de fondos de retiro y pensiones.¹

Actualmente, en México existen más de mil sistemas y regímenes de pensiones.² Cada uno atiende a un modelo específico que recauda y entrega dinero a través de los tres órdenes de gobierno e instituciones públicas. La mayoría de estas, son pensiones contributivas que

¹ Evolución de la Seguridad Social en México y su relación con el contexto socioeconómico nacional (1900-2020). Disponible en: https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2529-850X2020000700008

² El panorama de las pensiones en México. Disponible en: <https://imco.org.mx/el-panorama-de-las-pensiones-en-mexico/>

retornan fondos a personas que han aportado o cotizado dentro del sistema de pensiones en su vida laboral. Destacan las que entregan a nivel nacional el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos de México (PEMEX) y otras.

Sin embargo, las condiciones globales y nacionales han impulsado la creación de sistemas de **pensiones no contributivas** en nuestro país, financiados por el gasto corriente, con el fin de atender a sectores de la población en desventaja. Nuestro primer antecedente local, es la pensión alimentaria creada por el Gobierno del Distrito Federal en 2001. En aquel momento, este instrumento pensado como política gubernamental, operó a través de un sistema que otorgaba 600 pesos mexicanos a adultos mayores de 70 años.³

Posteriormente, en 2007 el Gobierno Federal amplió los alcances de este programa a través de la Pensión para Adultos Mayores de 70 años y más, en zonas rurales. La intención de magnificarlo, era generar un instrumento expansivo para lograr pensiones universales y atender la desigualdad que generan los sistemas de reparto entre las personas jubiladas que no cuentan con suficientes recursos para cubrir sus necesidades básicas.⁴

Este programa, ha atravesado diferentes modificaciones desde su creación. En 2014, se creó el programa presupuestario en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) denominado Pensión para Adultos Mayores (PAM), con el objetivo de establecer estas acciones como políticas públicas gubernamentales de transferencia directa. Este cambio otorgó la gestión y operación del programa a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), redujo la edad de la población beneficiaria a 65 años de edad y elevó el monto a 580 pesos mensuales.⁵

De igual manera, esta transición a pensión universal fue respaldada por un presupuesto de 46 mil 148 millones de pesos en 2014. Con ello, se buscó cubrir la pensión de cerca de 5

³ El Sistema de Pensiones no Contributivo y Cobertura de Pasivos, 2000-2017. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf

⁴ Ibidem.

⁵ Valoración de la información de desempeño presentada por el programa Pensión para Adultos Mayores. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S176_PAM/S176_PAM_IE.pdf

millones 400 mil adultos mayores con ingresos menores a 15 salarios mínimos. Sin embargo, su aplicación generó retos para el perfeccionamiento de las reglas de aplicación de acuerdo a la variación en indicadores locales, como la línea de bienestar mínima que varía de acuerdo a las áreas rurales y urbanas y los costos variantes de bienes básicos como servicios públicos, transporte y vivienda.⁶

Lo anterior, limitó la cobertura universal en pensiones no contributivas en el país y generó alternativas locales para subsanar la variación en los montos transferidos. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha encontrado que el mayor crecimiento de este tipo de pensiones se dio en el periodo de 2008 y 2016 a través de políticas estatales en lugares donde se tiene menor presencia de esquemas contributivos.⁷

Asimismo, los datos arrojan que la limitación para expandir los beneficios de estos programas tenía que ver con las características de la población como envejecimiento y mayor sobrevivencia en diferentes entidades. También el CONEVAL toma en cuenta la constante precarización del mercado laboral, el alto índice de informalidad laboral en México y las tendencias de conducta en las nuevas generaciones. Con ello, se han buscado aplicar distintos criterios para la aplicación de este programa, sin resultados certeros.

Ante este fenómeno, entre 2019 y 2020 el Gobierno Federal decidió renovar el sistema de pensiones no contributivas en el país. En principio, ampliando la cobertura nacional para reducir la tasa del 26% de adultos mayores que no contaban con pensión contributiva ni apoyo de programas sociales para el retiro⁸ y ampliar el monto de cobertura de mil 275 pesos bimestrales, hasta la meta de 6 mil pesos en 2024.⁹

⁶ La pensión no contributiva en México: Cobertura y alcance. Disponible en: <https://ciep.mx/la-pension-no-contributiva-en-mexico-cobertura-y-alcance/#:~:text=Las%20pensiones%20no%20contributivas%20o,el%20gasto%20del%20gobierno%20federal.>

⁷ Programas de pensiones federal (2016) y estatales (2014) para adultos mayores, México. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>

⁸ El panorama de las pensiones en México. Disponible en: <https://imco.org.mx/el-panorama-de-las-pensiones-en-mexico/>

⁹ Pensión del Bienestar: adultos mayores recibirán 6 mil pesos bimestrales para 2024. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/10/25/pension-del-bienestar-adultos-mayores-recibiran-6-mil-pesos-bimestrales-para-2024/>

Esta modificación también sustituyó el nombre del programa por **Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores** a la vez que pretende expandir su alcance para pensionar a toda la población mayor de 68 años y a todas aquellas personas mayores de 65 que viven en los municipios integrantes de pueblos indígenas.¹⁰ Con ello, el PEF ha tenido un incremento sostenido en la planeación presupuestal para la asignación de recursos a esta política. Destaca el último en 2022, que creció en un 30.5% para alcanzar las metas propuestas en el nuevo planteamiento.¹¹

Por otro lado, las recientes modificaciones para la implementación de este programa también motivaron una reforma legislativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando al artículo 4to que:

“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.”¹²

Sin embargo, esta reforma no ha resuelto los problemas identificados por las evaluaciones técnicas del programa. El decreto únicamente contempla la adquisición de derechos, sin resolver la aplicación y operación de la pensión frente a choques económicos, o la inestabilidad financiera del país.

Sobre lo último, destacan las fluctuaciones macroeconómicas generadas por la pandemia por COVID-19 y el manejo de las finanzas públicas ante este fenómeno. Estos impactos, tuvieron efectos importantes en las medidas sanitarias como la confinación, resultado en la eventual pérdida de fuentes de ingreso de casi 800 mil adultos mayores de 60 años.

¹⁰ Pensión Universal para Personas Adultas Mayores. Disponible en: <https://www.gob.mx/pensionpersonasadultasmayores>

¹¹ Programas de subsidios en el PEF 2022: la persistente opacidad. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/programas-de-subsidios-en-el-pef-2022-la-persistente-opacidad/>

¹² DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020#gsc.tab=0

Al respecto, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) ha señalado que durante la pandemia, los adultos mayores dejaron de recibir la ayuda del programa. Destaca la falta de ingresos en comunidades indígenas, e incluso los problemas de adultos mayores en zonas urbanas con un rezago de mil 299 pesos para cubrir sus gastos mínimos.¹³ La investigación también encontró que el programa solo cubrió entre el 62 y el 41% de la línea de bienestar en ambas zonas.

Aunado a ello, México ha registrado una **alta complejización en la economía nacional derivada de la falta de control sobre precios**, resultando en un crecimiento inflacionario y un contexto frágil de crecimiento para recuperar la estabilidad financiera.¹⁴

De acuerdo con los últimos datos del Índice Nacional de Precios al Consumidor presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la segunda semana de mayo de 2022, se registró que la inflación está en los niveles más altos desde hace más de dos décadas. Cabe destacar que durante la primera quincena del pasado mes de abril, se llegó hasta el 7.72% en su comparación anual.¹⁵

Esto ha impactado en el incremento de la canasta básica y servicios. Por ejemplo, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) señala que el precio de las frutas y verduras ha subido hasta en un 17.26% en un año, alimentos como la carne de cerdo, res, pollo, leche y huevo han aumentado en un 13.68%, mientras que los alimentos procesados, en más del 10%.¹⁶

Otro alimento indispensable en la dieta nacional es la tortilla. Esta ha presentado aumentos considerables en su precio alrededor de todo el país, derivado de la situación inflacionaria. En algunas entidades como el Estado de Guerrero, el precio del kilogramo de tortilla oscila entre los 22 y 35 pesos, dependiendo la ciudad y región.

¹³ Adultos mayores y COVID-19: Vulnerabilidad económica ante la crisis sanitaria. Disponible en: [https://ciep.mx/adultos-mayores-y-covid-19-vulnerabilidad-economica-ante-la-crisis-sanitaria/#:~:text=En%202019%2C%2023.6%25%20de%20los, trabajo%20formal%20\(INEGI%202019\).](https://ciep.mx/adultos-mayores-y-covid-19-vulnerabilidad-economica-ante-la-crisis-sanitaria/#:~:text=En%202019%2C%2023.6%25%20de%20los, trabajo%20formal%20(INEGI%202019).)

¹⁴ La política monetaria, la inversión y la inflación en el tercer año de pandemia. Disponible en: <https://mexicocomovamos.mx/expansion/2022/02/la-politica-monetaria-la-inversion-y-la-inflacion-en-el-tercer-ano-de-pandemia/>

¹⁵ ¿Controlar la inflación? Disponible en: <https://imco.org.mx/controlar-la-inflacion/>

¹⁶ Ibidem.

Asimismo, la Unión de la Industrial de la Masa y la Tortilla en el Estado de Tabasco señala que en las mil 200 tortillerías de la región, los precios oscilan entre los 18 y 22 pesos. De igual forma, destaca Chihuahua, donde el precio máximo del kilo de tortillas en mostrador es de 24 pesos en las principales ciudades, un aumento de 3 pesos en los últimos dos meses.¹⁷

La construcción residencial también ha sido afectada por esta variación. Este año reportó una inflación anual a doble dígito, desde 10.04 hasta 23.09%, en 40 de las 46 principales ciudades del país, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Productor de este segmento.¹⁸ Cabe destacar, que esta medición impacta en diferentes sectores de la economía básica y contratación directa.

Al respecto, el presidente Andrés Manuel López Obrador, señaló en el mes de enero que la inflación es uno de los mayores desafíos de su administración, junto con el combate a la corrupción.¹⁹ De acuerdo con información presentada durante su conferencia matutina, señaló que durante el sexenio 2006-2012, la inflación más alta se ubicó en 6.53 por ciento, mientras que durante la administración 2012-2018 llegó a 6.77 por ciento.

Para atender esta situación, el Gobierno Federal presentó en la primera semana de mayo un Paquete Contra la Inflación y la Carestía (PACIC), que pretende ayudar a contrarrestar los efectos negativos en el aumento de los precios.²⁰ Sin embargo, esta iniciativa de ley considera que las acciones presentadas por el ejecutivo no han incidido para resolver la carga económica para los bolsillos de las y los mexicanos en situación de pensión.

¹⁷ Adió a los tacos con 'copia': Estos son los precios del kilo de tortilla en los estados. Disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/05/22/estos-son-los-precios-del-kilo-de-tortilla-en-los-estados/?fbclid=IwAR2V_S9e7OWkaRCvYflgCLwv1jgvmJJYiYv7x7y_FwCqxT5OuZWmUywwvYU

¹⁸ Inflación en construcción residencial, a doble dígito en ciudades mexicanas. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/estados/inflacion-en-construccion-residencial-a-doble-digito-en-ciudades-mexicanas-20220522-0064.html>

¹⁹ AMLO: la inflación, como la pandemia, debe encararse con unidad. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/05/15/politica/amlo-la-inflacion-como-la-pandemia-debe-encararse-con-unidad/>

²⁰ Presidente Presenta Plan Antiinflacionario Para Garantizar Precios Justos En Canasta Básica. Disponible en: <https://presidente.gob.mx/presidente-presenta-plan-antiinflacionario-para-garantizar-precios-justos-en-canasta-basica/>

De igual manera, es importante destacar que aunque la reforma del pasado 2020 pretendió incluir a la población más vulnerable al articulado constitucional, permanece una exclusión considerable de un porcentaje de la población en situación de desventaja. De acuerdo con el INEGI, en México residen 15.1 millones de personas de 60 años o más, representando al 12% de la población total. Este porcentaje ha incrementado a casi el doble en los últimos 30 años, representando un cambio significativo en las acciones gubernamentales.²¹

Actualmente, la pensión que otorga el Gobierno Federal únicamente cuenta con un padrón de 10 millones 259 mil 861 derechohabientes. Esto significa que existen alrededor de cinco millones de mexicanas y mexicanos excluidos de los beneficios de la pensión, independientemente de su condición económica.

Es en este sentido, que el desarrollo de las políticas públicas debe seguir una trayectoria institucional y de aprendizaje. La emergencia sanitaria del COVID-19 demostró que es necesario proteger a la población más vulnerable de choques económicos que produzcan situaciones desfavorables en su ingreso y gasto corriente.

En tal virtud, esta iniciativa propone los siguientes cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DICE	DEBE DECIR
Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.	Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
...	...
...	...
...	...
...	...

²¹ Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores (1º De Octubre). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULMAYOR_21.pdf

...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
Las personas mayores de sesenta y och 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.	Todas las personas mayores de sesenta años 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. Dichas pensiones deberán incrementarse porcentualmente de manera bimestral de acuerdo a la inflación publicada por las instituciones correspondientes.
...	...
...	...
...	...

Resulta optimo destacar que la propuesta busca ajustar la aplicación de los recursos para garantizar que los recursos no podrán ser disminuidos respecto al ejercicio fiscal inmediato anterior en términos reales, y deberá incrementarse porcentualmente de manera bimestral de acuerdo a la inflación publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El Grupo Parlamentario del PRI refrenda su compromiso con todos los sectores vulnerables de la sociedad mexicana y el desarrollo de políticas de inclusión.

Por las razones expuestas someto a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PENSIONES

ÚNICO. Se reforma el artículo 4 de la Constitución Política Mexicana de los Estados Unidos para quedar como sigue:

Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

Todas las personas mayores de sesenta años 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. Dichas pensiones deberán incrementarse porcentualmente de manera bimestral de acuerdo a la inflación publicada por las instituciones correspondientes.

...
...
...

TRANSITORIOS

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, al miércoles 25 de mayo de 2022

Atentamente


Dip. Marco Antonio Mendoza
Bustamante


Dip. Johana Montserrat Hernández
Pérez


Dip. Sayonara Vargas Rodríguez


Dip. Norma Angelica Aceves Garcia


Dip. Victoria Eugenia Méndez Márquez