PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR LA QUE SE EXHORTA RESPETUOSAMENTE AL IMSS Y AL ISSSTE A CONTINUAR UTILIZANDO EL SALARIO MÍNIMO COMO UNIDAD DE REFERENCIA EN LO RELATIVO A PENSIONES Y A CUALQUIER OTRO TIPO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL; Y A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y AL RESTO DE AUTORIDADES FEDERALES RESPONSABLES A GARANTIZAR QUE LAS PRESTACIONES ANÁLOGAS AL SALARIO, TALES COMO BECAS, TRANSFERENCIAS Y OTRAS SIMILARES, CONTINUARÁN REFERENCIÁNDOSE, EN SU CASO, CON BASE EN EL SALARIO MÍNIMO

Araceli Damián González en mi calidad de diputada federal de la LXIII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario MORENA, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, la presente Proposición con Punto de acuerdo, bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERO.- Los sistemas de pensiones constituyen una de las piezas esenciales en cualquier esquema integral de protección social. La garantía de seguridad durante la vejez históricamente se ha erigido como una de las bases fundamentales de convivencia en sociedades avanzadas y democráticas. En el mismo sentido, la conquista del derecho a una jubilación digna figura entre los logros más destacados del movimiento obrero internacional. El horizonte de edificación de los estados sociales y de bienestar, basados en las libertades públicas y en los derechos sociales, está marcado por la necesidad de lograr configurar sistemas de pensiones integradores y ambiciosos. En ese sentido, las pensiones están destinadas a desempeñar funciones económicas y sociales de primera magnitud.

Además de como política social de protección y seguridad en la vejez, el correcto funcionamiento del sistema de pensiones en México debería operar como estabilizador económico automático, al garantizar el poder adquisitivo, la demanda y el consumo de relevantes segmentos sociales, particularmente en contextos contra-cíclicos de incertidumbre como el que atravesamos en la actualidad. En ese sentido, proteger el poder adquisitivo de las pensiones constituye una responsabilidad ineludible en la que deben encontrarse fuerzas sociales y políticas diversas, así como todos los poderes del estado, incluyendo al legislativo.

SEGUNDO.- Son conocidos la serie de problemas y disfunciones que acumula el sistema de pensiones en México. Es necesario señalar que nuestro modelo de pensiones experimentó su reforma más relevante en el año 1997, cuando se reemplazó el sistema de capitalización colectiva por uno de aportaciones individuales. Esa drástica reforma de la Ley del Seguro Social, que se aplicó en 2007 a la Ley del ISSSTE, configura un nuevo marco normativo y de financiamiento para las pensiones en México. Este último está sostenido en el ahorro individual y en la capacidad de las Administradoras de Fondos para el Retiro para realizar una adecuada gestión que ofrezca rendimientos adecuados a los trabajadores.

TERCERO.- La reforma mexicana adoptó como patrón el sistema chileno de pensiones, implantado en ese país en la década de los ochenta en el marco de la dictadura militar. En Chile, en la actualidad dicho modelo se encuentra severamente cuestionado; se ha generado una crisis social de envergadura alrededor del problema de las pensiones, cuestión que ha cimbrado el contexto chileno en el último periodo. El principal problema es precisamente la incapacidad del sistema de cuentas individuales para remunerar pensiones suficientes y dignas a la mayoría de los trabajadores. A resultas de la delicada situación, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, ha liderado un proyecto de reforma de las pensiones en el país austral, proceso que estuvo precedido por la asesoría técnica de una comisión presidencial especializada que ofreció a la mandataria un catálogo de tres propuestas legislativas.

CUARTO.- En México, la mayoría de los jubilados y pensionados continúan protegidos por el sistema de beneficio definido y una parte relevante de los trabajadores aún pertenece a la generación de transición. No obstante, a partir del 2020, esta situación será radicalmente opuesta, en tanto que comenzarán a jubilarse los trabajadores cotizantes al régimen de las cuentas individuales. Precisamente el estallido de la crisis chilena de las pensiones estuvo motivada por la incapacidad del modelo para ofrecer pensiones dignas a una mayoría de trabajadores que comenzó a acceder al esquema de cuentas individuales. Por tanto, la situación de las pensiones en México enfrenta serios desafíos que amenazan con comprometer la viabilidad del modelo e incluso la paz social de nuestro país.

QUINTO.- En México, los problemas y disfuncionalidades del sistema de pensiones no se derivan exclusivamente de las lecciones de la experiencia chilena; múltiples estudios e investigaciones han señalado la serie de deficiencias estructurales que afectan a nuestro modelo. Destaca una evaluación integral realizada por la Auditoría Superior de la Federación al sistema de pensiones mexicano. Según la ASF, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) se integra por una serie de pilares aislados entre sí y no existe una institución que coordine, vigile e integre la sostenibilidad de la seguridad social en el largo plazo en cuanto a los cuatro pilares que integran esquema.

Sólo existe regulación específica sobre el sistema de pensiones contributivas y sobre una parte del pilar de ahorro voluntario. A pesar de que la CONSAR regula y vigila el funcionamiento del sistema respecto al SAR, no existe una institución análoga que armonice, coordine y regule el funcionamiento de los diferentes sistemas de pensiones en México. Por tanto, concurre una falta de regulación integral y armoniosa del sistema.

SEXTO.- Según la ASF, el sistema de pensiones mexicano enfrenta dos problemas centrales:

- La insuficiente cobertura, que deja fuera al universo de trabajadores informales.
- La escasa suficiencia de los recursos, que dependen de la dinámica económica y de la oferta y calidad del empleo.

Sólo un 20% de las personas en edad productiva aportan a su cuenta individual de retiro. Este indicador, según la ASF, depende de la educación financiera y de los incentivos fiscales y privados al ahorro. En la misma línea, sólo un 41% de la población ocupada (21,2 millones) trabaja en la formalidad, mientras que el 57,9% (29,1 millones) se desempeña en la

informalidad. Ello significa que aproximadamente la mitad de trabajadores de la población ocupada no tiene acceso a la seguridad social. Este problema está generado por el desempleo, el empleo informal y la inestabilidad laboral. En 2012, el 44,1% de los hombres no cotizaba- y nunca lo había hecho- y tampoco el 52,7% de las mujeres. Ello tiene mayor incidencia en los mayores de 65 años, trazada también por una amplia brecha de género; el 80% de la población femenina mayor de 65 años nunca había cotizado.

SEPTIMO.-En el mismo sentido, el porcentaje de trabajadores remunerados que cuentan con seguridad social creció cuatro puntos porcentuales; desde el 46,7% hasta el 51,1% entre 2005 y 2014, aunque el nivel de cobertura continúa siendo bajo. México tiene una tasa de cobertura de la población económica activa (33,1%) cercana a la mediana de los países latinoamericanos; sin embargo resulta más de treinta puntos porcentuales inferior a los países más avanzados en la materia, como Uruguay (66,8%) y Costa Rica (66,5%). Por tanto, casi el 70% de la población económicamente activa de México no cuenta con seguridad social en el presente y no contará con pensiones en el futuro. Además, el país se ubica en el último lugar de cobertura entre los países de la OCDE.

En contraste con el 80,4% de los trabajadores con mayores ingresos, sólo el 8,5% de los trabajadores con rentas más bajas aporta al sistema de pensiones, mientras que la clase media tiene una participación del 40,1% en los esquemas pensionales. Existe una relación clara entre bajos niveles de contribución y bajos ingresos, lo que incrementa los niveles de vulnerabilidad de los sectores con menores recursos. Las cifras de contribución de las clases con ingresos medios (40%) son sensiblemente menores que en otros países latinoamericanos, lo que genera inseguridad y desprotección también para estos grupos sociales. En México, la denominada clase media también es vulnerable a los riesgos de la pobreza durante la vejez.

OCTAVO.- Según la Auditoría, la densidad contributiva de cada trabajador determina su tasa de reemplazo. Desde la reforma de 1997, las aportaciones para las cuentas de retiro se mantienen en un 6,5%, mientras que para los trabajadores públicos el porcentaje se eleva hasta el 11,3%. A nivel internacional, la tasa de contribución (TC) de México es baja. Más de 20 países de la OCDE superan porcentajes de contribución del 20%, mientras que México apenas alcanza el 13,3%. De acuerdo con la OCDE, con una elevada probabilidad, una tasa de reemplazo del 50% se alcanzaría logrando un nivel de contribución media entre el 13% y el 28% durante un periodo de cotización de 40 años. Además, la TC tiene una relación directa con el nivel de los salarios; en México el 10% de los entrevistados en la encuesta de trayectorias laborales ganó menos del salario mínimo y el 64,5% recibe un ingreso promedio igual o inferior a tres salarios mínimos. Los datos muestran que la precariedad del ingreso es un elemento importante en la baja tasa de contribución y su impacto negativo en el sistema de pensiones; al mismo tiempo, resultaría absolutamente inviable cualquier incremento en las tasas de contribución que se trasladara a una afectación del ya deprimido salario de los trabajadores.

NOVENO.- Teniendo en cuenta todo lo anterior- esto es, la relevancia central de los sistemas de pensiones en general y las dificultades por las que atraviesa el modelo mexicano en particular- corresponde a todas las autoridades públicas velar por la protección del poder adquisitivo de las pensiones. En ese sentido, derivado de la configuración de nuestra legislación al respecto, el salario mínimo constituye una variable con impacto directo en el

valor real de las pensiones. La recuperación de la capacidad de compra del salario mínimo debería desplegar efectos nítidos sobre las pensiones. Ello no sólo como consecuencia de los efectos directos relacionados con la vinculación del salario mínimo a determinadas prestaciones en un conjunto de leyes sociales; también a largo plazo el incremento de los salarios coadyuvaría a capitalizar y sostener el sistema de pensiones en México.

DÈCIMO.- Existe una variedad de disposiciones en materia de pensiones que dependen del salario mínimo como magnitud de referencia. Por ejemplo, el artículo 28 de la Ley del Seguro Social establece que “los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva”, o el artículo 36, que establece que “corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo”.

En el mismo sentido, el artículo 104 de la Ley del Seguro Social dispone que “cuando fallezca un pensionado o un asegurado que tenga reconocidas cuando menos doce cotizaciones semanales en los nueve meses anteriores al fallecimiento, el Instituto pagará a la persona preferentemente familiar del asegurado o del pensionado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral, una ayuda por este concepto, consistente en dos meses del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento.”

Como se ha mencionado, son múltiples y variadas las menciones al salario mínimo como referencia para calcular la retribución de pensiones y prestaciones en la Ley del Seguro Social. En el mismo sentido, la Ley del ISSSTE contiene alusiones muy similares. Por ejemplo, el artículo 17 de la mencionada norma establece que “las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo”. En el mismo sentido, el artículo 62 de la Ley del ISSSTE establece que “si el monto de la Pensión anual resulta inferior al veinticinco por ciento del Salario Mínimo elevado al año, se pagará al Trabajador o Pensionado, en sustitución de la misma, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la Pensión que le hubiere correspondido”.

DECIMO PRIMERO.- De lo mencionado anteriormente se infiere claramente el vínculo jurídico existente entre salario mínimo y pensiones, ya que el primero opera como unidad de referencia para el cálculo de determinadas prestaciones integradas en los sistemas pensionarios. En este terreno, el 27 de enero del 2016 entró en vigor la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo. Dicha reforma constitucional persigue eliminar la referencia que una miríada de normas y disposiciones legales realizan al salario mínimo como unidad de medida y referencia. Nos referimos a multas, obligaciones, deudas y sanciones de diferente índole que pasarán a referenciarse de acuerdo a la unidad de medida y actualización (UMA) que elaborará anualmente INEGI para dichos fines.

El objetivo general de la reforma de desindexación del salario mínimo acumula toda la relevancia social y se configura como una materia de consenso entre diferentes actores políticos y sociales. El propósito es que, al desindexar el salario mínimo, se genere una

creciente asimetría entre este ingreso constitucional y la UMA, de modo que se libere al salario mínimo y éste pueda recuperar su deteriorado poder adquisitivo, el cual se viene contrayendo durante los últimos treinta años. Hasta este momento, como resulta notorio, la vinculación del salario mínimo a una multiplicidad de obligaciones había operado como argumento a favor de las políticas implementadas de depresión salarial en México. Se afirmaba que, producto de la indexación, incrementar significativamente el salario mínimo se trasladaría automáticamente a crecimientos incontrolados de los precios y de la inflación. En ese contexto, la desindexación es una medida razonable destinada a desanclar el salario mínimo de la inflación, permitiendo un crecimiento más acelerado de este ingreso constitucional.

DÉCIMO SEGUNDO.-En la reforma constitucional aprobada se afirma que “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.”**En ese aspecto, resulta clara la voluntad del legislador de desindexar el salario mínimo y prohibir expresamente que se utilice como referencia generalizada en la legislación.

En ningún caso, como se interpreta de la lectura de la reforma constitucional, debe considerarse que las pensiones y otras prestaciones sujetas al salario mínimo son elementos ajenos a la naturaleza de este ingreso. Antes al contrario, precisamente el alcance de las referencias en la Ley del Seguro Social al salario mínimo como unidad de medida de las pensiones está basada en una analogía evidente, cuasi identidad en realidad, entre la función social y económica de los salarios y la de las pensiones. Esto último resulta claro por cuanto una pensión no es más que un salario en diferido, destinado a satisfacer el rol del ingreso una vez que el trabajador se enfrenta a determinados avatares como la vejez, la enfermedad o la invalidez, entre otros. No ocurre lo mismo con multas, sanciones o préstamos; todos ellos, de manera incongruente, habitualmente referenciados en salarios mínimos, son por obligaciones de naturaleza completamente ajena a la del citado ingreso constitucional. Para estos últimos supuestos ha sido diseñada la reforma constitucional de desindexación del salario mínimo, la cual en ningún caso debe afectar a las pensiones y a otras prestaciones análogas.

DÉCIMO TERCERO.-Lo anterior no sólo se deriva de la interpretación lógica del espíritu y la letra de la reforma constitucional, también se ha establecido claramente en el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores cuando aprobó el decreto por el que se expide la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización. En el citado dictamen, se establece expresamente que

“estas Comisiones Unidas precisamos que el prohibirse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la utilización del salario mínimo como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza; **no significa que el salario mínimo no pueda seguir siendo empleado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines propios de su naturaleza como ocurre en el caso de las disposiciones relativas a**

seguridad social y pensiones, en las que dicho salario se utiliza como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización”

En ese sentido, los legisladores precisan que la desindexación del salario mínimo debe limitarse a aquellas referencias que no guarden relación alguna con el carácter y la esencia del ingreso constitucional. De ese modo, no sólo las pensiones, también otro tipo de prestaciones como subsidios, becas y transferencias sociales deberían continuar sujetas al salario mínimo, de modo que este tipo de rentas, que por su naturaleza son similares a las salariales, no perdiesen de modo injustificado su poder adquisitivo.

DÉCIMO CUARTO.- En relación con esta problemática, ha trascendido que el IMSS- en flagrante vulneración de lo establecido en la reforma constitucional y en el dictamen de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización- “aplicará la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para el pago de cuotas obrero-patronales y todos aquellos conceptos de seguridad social que estén referenciados en **salarios mínimos**”. En ese sentido, la nota periodística ahonda en la cuestión, señalando que “este criterio será aplicado para dar certidumbre a las empresas, ya que el sector patronal había manifestado su inquietud porque en los considerandos de la ley secundaria de la UMA, aprobada por el Senado en diciembre pasado, se delineó que todo lo relacionado con la seguridad social sería contabilizado en base al mínimo.”

Resultaría inaceptable que, en atención a opacas presiones empresariales, el IMSS estuviese aplicando una interpretación inconstitucional de la reforma de desindexación del salario mínimo. Una interpretación que se traduce en la implementación de una medida claramente lesiva de los derechos de los trabajadores y pensionados, la cual perjudicaría de modo significativo su bienestar y poder adquisitivo. Corresponde a todas las autoridades responsables garantizar que la necesaria desindexación del salario mínimo no sea utilizada de modo ilegítimo para afectar el valor real de las pensiones.

DÉCIMO QUINTO.- Una situación análoga concurre en el ISSSTE, institución en la que derechohabientes y organizaciones sociales han denunciado la aplicación de la UMA para la actualización del valor de prestaciones y pensiones, lo que estaría generando una lesión de sus derechos. En ese sentido,

“María de Jesús Rangel Velázquez, secretaria de la Coalición de Organizaciones de Jubilados y Pensionados de Aguascalientes, reprochó que luego de la desindexación del salario mínimo al pago de obligaciones, el tope máximo de pensión para los trabajadores del estado sufra una reducción. Mencionó que **ya ha habido pensionados del ISSSTE quienes a partir de marzo vieron reflejada una reducción en el monto de su pensión de hasta dos mil pesos menos** a causa de dicha actualización, ante lo cual, acusó, se está violentando la Constitución al aplicar la legislación de manera retroactiva.”

DÉCIMO SEXTO.- La aplicación de la UMA al ámbito de la seguridad social y las pensiones genera un ilegítimo perjuicio a los derechohabientes y afiliados. Aún en la actualidad, cuando recién comienza a desplegar sus efectos la reforma de desindexación, ya el salario mínimo se ubica por encima de los 80 pesos, mientras la UMA no alcanza los 75,5 pesos. Resultaría lógico que, con el devenir de los años, las diferencias entre la UMA y el

salario mínimo sean cada vez más acusadas, lo que podría generar una espiral depresiva y un retroceso claro de pensiones y prestaciones de la seguridad social en México. Además de lo anterior, no se omite señalar que de la reforma constitucional se infiere que todas aquellas prestaciones y derechos análogos al salario deben continuar referenciándose en salarios mínimos; no exclusivamente las pensiones. Sería el caso de transferencias sociales, becas, subsidios, complementos y otro tipo de prestaciones que, por su propia naturaleza, estén destinadas a satisfacer funciones económicas y sociales de carácter salarial.

Por lo anteriormente expuesto, pongo a consideración de esta Comisión Permanente la siguiente Proposición con

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO.- LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN EXHORTA RESPETUOSAMENTE AL IMSS Y AL ISSSTE A CONTINUAR UTILIZANDO EL SALARIO MÍNIMO COMO UNIDAD DE REFERENCIA EN LO RELATIVO A PENSIONES Y A CUALQUIER OTRO TIPO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

SEGUNDO.- LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN EXHORTA RESPETUOSAMENTE A ESTAS MISMAS INSTANCIAS A REALIZAR LAS ADECUACIONES RESPECTIVAS A PARTIR DEL 1° DE ENERO DE 2017.

SEGUNDO.- LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN EXHORTA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y AL RESTO DE AUTORIDADES FEDERALES RESPONSABLES A GARANTIZAR QUE LAS PRESTACIONES ANÁLOGAS AL SALARIO, TALES COMO BECAS, TRANSFERENCIAS Y OTRAS, CONTINUARÁN REFERENCIÁNDOSE, EN SU CASO, CON BASE EN EL SALARIO MÍNIMO.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, 22 de mayo de 2017

DIP. ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ

1 Comisión asesora sobre el sistema de pensiones (2015) Informe Final.

2 Auditoría Superior de la Federación (2015) Evaluación Número 1645 de la Política de Atención a Adultos Mayores, Informe de Resultados de la Fiscalización, 2014

3 *Ibíd.*

4 Auditoría Superior de la Federación (2015) Evaluación Número 1645 de la Política de Atención a Adultos Mayores, Informe de Resultados de la Fiscalización, 2014

5 *Ibíd.*

6 Auditoría Superior de la Federación (2015) Evaluación Número 1645 de la Política de Atención a Adultos Mayores, Informe de Resultados de la Fiscalización, 2014

7 Flores Z.(2017) IMSS abandona salarios mínimos, El Financiero, 29 de Enero del 2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/imss-abandona-a-salarios-minimos.html>

8 Flores Z.(2017) “IMSS abandona salarios mínimos”, El Financiero, 29 de Enero del 2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/imss-abandona-a-salarios-minimos.html>

9 Hernández C. (2017) “Condenan Jubilados y pensionados del ISSSTE reducción de pensiones”, Página 24, 10 de Abril del 2017, disponible en <http://pagina24.com.mx/2017/04/10/local/condenan-jubilados-y-pensionados-del-issste-reduccion-en-pensiones/>