

# NOTA TÉCNICA 5

---

## LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y LAS PENSIONES EN MÉXICO\*

---

**Jorge  
Tonatiuh  
Martínez  
Aviña\*\***

### **Introducción**

El debate sobre las pensiones está tomando la relevancia que merece en la arena pública. Una de las discusiones más recientes trata sobre el crecimiento anual que éstas deberían tener. En términos sencillos, el problema es que si las pensiones no aumentasen año con año, la inflación mermaría el nivel de vida de los jubilados; del mismo modo, si hay un crecimiento del valor de las pensiones superior a la inflación anual, la capacidad de compra de los jubilados mejoraría.

En nuestro país, los institutos de seguridad social de mayor tamaño que atienden a la población asegurada son el Instituto de

\* Esta nota técnica se preparó previo a la declaración de contingencia sanitaria de la pandemia mundial por el COVID-19; no obstante, se mantiene en sus términos.

\*\* El autor es consejero económico de la CISS. Economista por la UNAM con especializaciones en economía monetaria y financiera y microfinanzas por la misma casa de estudios. Correo: [tonatiuh.martinez@ciss-bienestar.org](mailto:tonatiuh.martinez@ciss-bienestar.org)

Se agradecen los comentarios y apuntes de Hugo Garciamarín, jefe de especialistas de la CISS.

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Ambos entregan pensiones de beneficio definido a sus jubilados,<sup>1</sup> y para calcular el valor de las pensiones consideran el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

La UMA es una variable de reciente creación (comenzó a ser usada en 2016, más adelante se describirá con qué motivos), y hasta antes de ella el valor de las pensiones se calculaba a partir del salario mínimo. Este cambio ha provocado resistencia de algunos sectores de la población jubilada, que argumentan que es injusto que sus pensiones no crezcan al mismo ritmo que el salario mínimo, y que, además, antes de retirarse aportaron cuotas a la seguridad social y para el pago de sus pensiones calculadas por medio de éste, por lo que es indebido usar otra variable para calcular su pago.

La presente discusión se ensombrece cuando se considera que hay una enorme población que recibe pensiones mensuales menores a 1600 pesos. El problema no se resuelve simplemente instaurando de nuevo el salario mínimo como instrumento de cálculo para el pago de las pensiones, pues los motivos de creación de la UMA están íntimamente relacionados con la necesidad de incrementar el salario mínimo del país, pero también se suman factores relacionados con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El objetivo de este documento es analizar el problema y explorar de qué manera puede resolverse, satisfaciendo las demandas de los pensionados y permitiendo que el salario mí-

<sup>1</sup> Desde 1997, México comenzó una etapa de reformas que buscaron la sustitución de los esquemas de beneficio definido en distintas entidades por el esquema de cuentas individuales, pero todos los trabajadores que laboraban antes de las reformas mantuvieron sus derechos intactos. Por este motivo, tanto el IMSS como el ISSSTE entregan pensiones de beneficio definido a personas retiradas o que se jubilarán bajo el esquema anterior.

nimo continúe su dinámica de recuperación y, al mismo tiempo, se ataque la pobreza en la que viven más de 2.2 millones de adultos mayores con pensiones que alcancen para adquirir una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

Primero, se recogen los antecedentes más recientes que detonan esta discusión, cuyos actores principales son la SCJN, los institutos de seguridad social y los pensionados. En segundo lugar, se aborda el tema de la precarización de las pensiones. En tercer lugar, se analizan las dificultades de retomar el salario mínimo como factor de cálculo para las pensiones entregadas por IMSS e ISSSTE, como una posible desaceleración en la recuperación de los salarios del país, con impacto también en las finanzas públicas. Finalmente, se hace una propuesta y se presentan las conclusiones.

## Antecedentes

En septiembre de 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) publicó una tesis<sup>2</sup> en donde estableció la prohibición de utilizar la UMA para calcular la cuota diaria o la limitante de pago de una pensión. En su lugar, determinó que el salario mínimo debe ser el indicador económico aplicable a las prestaciones de se-

<sup>2</sup> *Gaceta del Semanario Oficial de la Federación*, "Unidad de Medida y Actualización (UMA). No puede aplicarse para determinar la cuota diaria o la limitante de pago de una pensión, por tratarse de prestaciones de naturaleza laboral regidas por el salario mínimo", Tesis: I.180.A. J/8 (10a.), publicada el 20 de septiembre de 2019. Disponible en [https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e18080808080&Apndice=1fcfcfcfcfcf8&Expresion=Uma%2520&Dominio=Rubro%2CTexto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesis-BL&NumTE=5&Epp=20&Desde=100&Hasta=100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6%2C1%2C2%2C50%2C7&ID=2020651&Hit=1&IDs=2020651%2C2019879%2C2019901%2C2018733%2C2016514&tipoTesis&Semanario=1&tabla&Referencia&Tema](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e18080808080&Apndice=1fcfcfcfcfcf8&Expresion=Uma%2520&Dominio=Rubro%2CTexto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesis-BL&NumTE=5&Epp=20&Desde=100&Hasta=100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6%2C1%2C2%2C50%2C7&ID=2020651&Hit=1&IDs=2020651%2C2019879%2C2019901%2C2018733%2C2016514&tipoTesis&Semanario=1&tabla&Referencia&Tema)

guridad social y que deberá usarse para fijar la cuota diaria de pensión. Como jurisprudencia, su aplicación es individual, no de carácter general, por lo que no modifica automáticamente el cálculo realizado por las instituciones de seguridad social para el pago de pensiones.

Sin embargo, después de esta resolución, el Poder Ejecutivo ha sido cuestionado sobre la necesidad de normar la sentencia de la Corte para que se aplique a todos los jubilados.<sup>3</sup> El presidente Andrés Manuel López Obrador ha contestado que se están analizando las implicaciones fiscales de empatar el crecimiento de las pensiones con el del salario mínimo.

Como ya se mencionó, hasta 2016 el valor anual de las pensiones se determinaba con base en el valor del salario mínimo. Esto obedecía a que el salario mínimo era utilizado como una unidad de medida en leyes y reglamentos locales y federales. El salario mínimo fungía como variable base para calcular distintos conceptos de índole diferente al salario de los trabajadores, como el financiamiento a partidos políticos, multas, trámites burocráticos o límites de crédito.

El 27 de enero de 2016, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó un decreto que modificó el apartado A fracción VI del artículo 123 de la Constitución, sobre el derecho al trabajo digno y socialmente útil, estableciendo a la letra lo siguiente: “El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza”.<sup>4</sup> Este cambio se debió en parte a que

<sup>3</sup> Andrés Manuel López Obrador, “Investigación a fondo para esclarecer caso Lebarón. Conferencia presidente AMLO”. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Mq5Wtt-mQ6Q>

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el cual se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo”. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016)

varios gobiernos y autoridades arbutaban recurrentemente que toda recuperación del salario mínimo implicaba necesariamente presiones inflacionarias, por la gran cantidad de pagos calculados con base en éste.<sup>5</sup>

Por lo anterior, en 2016 se creó la UMA, como nueva unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Otros efectos negativos ligados al incremento del salario mínimo tienen que ver con la pérdida de empleos a nivel agregado, disminución de la productividad, menor crecimiento económico, mayor informalidad, desaceleración de la formación de capital físico. El Banco de México contribuyó a este debate. Banco de México, “Salario Mínimo e Inflación. Documento Preparado para la Comisión Consultiva para la Recuperación Gradual y Sostenida de los Salarios Mínimos Generales y Profesionales”, 2016. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/160220/SalarioMinimo\\_e\\_inflacion\\_1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/160220/SalarioMinimo_e_inflacion_1.pdf)

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se expide la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización”. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468187&fecha=30/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468187&fecha=30/12/2016)

Lo paradójico es que esto dio pie a otro importante debate social, económico, político y jurídico. Y es que en el tercer transitorio del Decreto que creaba la UMA fue establecido que a “la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización”.

Todavía en 2017, a pesar de haber llevado a cabo el proceso de desindexación y la instauración de la UMA, el entonces gobernador del Banco de México, Agustín Carstens declaraba: “Si bien el Banco de México apoya que haya mayores salarios mínimos, la recomendación es que se haga con mucha prudencia, de tal forma que no se vuelva en sí mismo un impulso a la inflación”. *El Economista*, “Carstens pide prudencia para aumentar el salario mínimo”. Disponible en <https://www.economisista.com.mx>

En consecuencia, en 2017 el IMSS y el ISSSTE emitieron su normativa interna donde determinaron el valor (e incremento) de las pensiones con base en la UMA.<sup>7</sup>

A partir de entonces, mediante diversos amparos, se inició una controversia sobre la seguridad social; en particular, sobre el justo incremento que debían tener las pensiones de los jubilados del país. Después de resolver los diversos amparos, la SCJN emitió el 20 de septiembre de 2019 la siguiente jurisprudencia, que concluyó el problema jurídico:

[La] unidad de medida y actualización (UMA) no puede aplicarse para determinar la cuota diaria o la limitante de pago de una pensión, por tratarse de prestaciones de naturaleza laboral regidas por el salario mínimo.

En la resolución, argumentó:

La pensión de retiro de los trabajadores es una prestación de seguridad social derivada de la relación de trabajo y sustentada propiamente en el salario [...] es claro que esa prestación es laboral [...] además, de atender para esos aspectos a la Unidad de Medida y Actualización se desnaturalizaría la pensión y se utilizaría un factor económico ajeno a la prestación de seguridad social referida, distinta al salario y ajeno a la pensión, lo cual jurídicamente no es permisible.

Ante esta situación se presentan diferentes adversidades que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador deberá atender y cuya decisión no sólo modificará la vida de las y los mexicanos que reciben una pensión pagada por el IMSS y el ISSSTE, sino la

---

[ta.com.mx/empresas/Carstens-pide-prudencia-para-aumentar-el-salario-minimo--20171110-0054.html](https://ta.com.mx/empresas/Carstens-pide-prudencia-para-aumentar-el-salario-minimo--20171110-0054.html)

<sup>7</sup> Gaceta del Senado, "Gaceta: LXIV/1SPO-126/94211". Disponible en [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/94211](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/94211)

de sociedad en su conjunto, pues todas las personas que trabajen, estén jubiladas o sean mayores de 65 años podrían verse beneficiadas.

## Precarización de las pensiones

En México sobreviven más de 2.2 millones de personas mayores con pensiones que no son suficientes para adquirir una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.<sup>8</sup> Independientemente de que se mantenga o no el uso de la UMA, si el Estado no presenta una solución adicional, esta población seguirá confinada a condiciones de pobreza.

La disminución del bienestar de la población mexicana en las últimas décadas se evidencia de distintas y desafortunadas formas. Una de ellas es la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores. Las cifras, aunque crudas, son bastante claras: de 1976 a 2016, el salario mínimo ha perdido 70 % de su valor.<sup>9</sup> Es necesario entender que los sistemas de pensiones reflejan la situación de los mercados de trabajo; en este sentido, si los salarios son precarizados, las pensiones también lo serán. En México, los pensionados de ahora cargan con una desventaja histórica de herencia neoliberal, *pues la precarización de los salarios en el mercado de trabajo se ha traducido en pensiones pobres.*

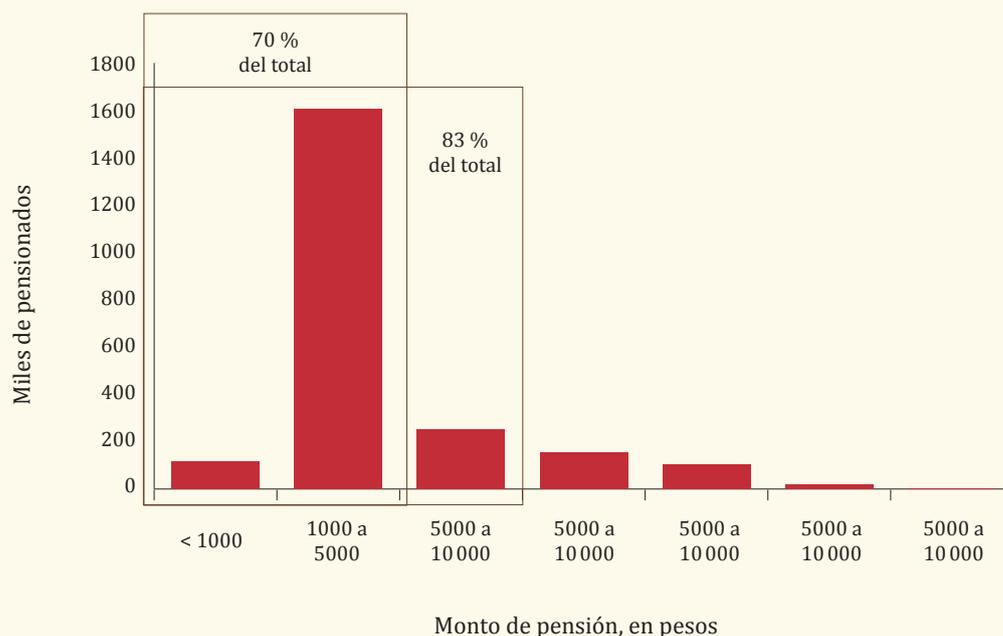
Para 2018, el número de pensionados del régimen de beneficio definido (BD) ascendió a 5 244 953, considerando IMSS, ISSSTE y empresas del Estado.<sup>10</sup> De este universo, el IMSS

<sup>8</sup> Nos referimos a aquellos que reciben una pensión inferior a la línea de pobreza por ingresos calculada por el Coneval.

<sup>9</sup> Berenice Ramírez López y Gabriel Badillo González, "La UMA y su impacto en las pensiones", Consultorio Fiscal 674, 2017, p. 56. Disponible en [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/94211](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/94211)

<sup>10</sup> Banca de Desarrollo, Petróleos Mexicanos y Comisión

**Gráfica 1. Montos pensionarios por tipo de pensión (cesantía en edad avanzada y vejez) otorgada por el IMSS. Asegurador bajo el régimen de beneficio definido, al cierre de 2018**



concentra el mayor número (el 75 % del total) y también las más precarias. Cerca de 300 000 personas reciben pensiones inferiores al valor de la canasta básica alimentaria, menos de 1556 pesos, y cerca de 2.2 millones reciben pensiones inferiores a la línea de pobreza por ingresos,<sup>11</sup> que al cierre de 2018 fue de 3089.37 pesos (en zonas urbanas).<sup>12</sup>

Si sólo se considera el pago a jubilados por cesantía en edad avanzada y vejez realizados por el IMSS,<sup>13</sup> y que corresponden al 44 %

de las pensiones pagadas por esta entidad, se observa que el 70 % está por debajo de los \$ 5000 pesos mensuales,<sup>14</sup> e incluso el 83 % de los pensionados recibe menos de 10 000 pesos al mes (ver Gráfica 1).

En este sentido, la población perjudicada y cuya pérdida del poder adquisitivo se perpetúa independientemente de la utilización de la UMA, es también la de menores ingresos. Buscar mejores condiciones para este segmento es imperativo. Un camino equivocado es separar a la población pensionada de menores in-

Federal de Electricidad, como las principales.

<sup>11</sup> ASF, "Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-0047-2019", pp. 85-95. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/uploads/748\\_Infografias/AED\\_-\\_Pensiones\\_Auditorias\\_CP\\_047\\_-\\_057.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/748_Infografias/AED_-_Pensiones_Auditorias_CP_047_-_057.pdf)

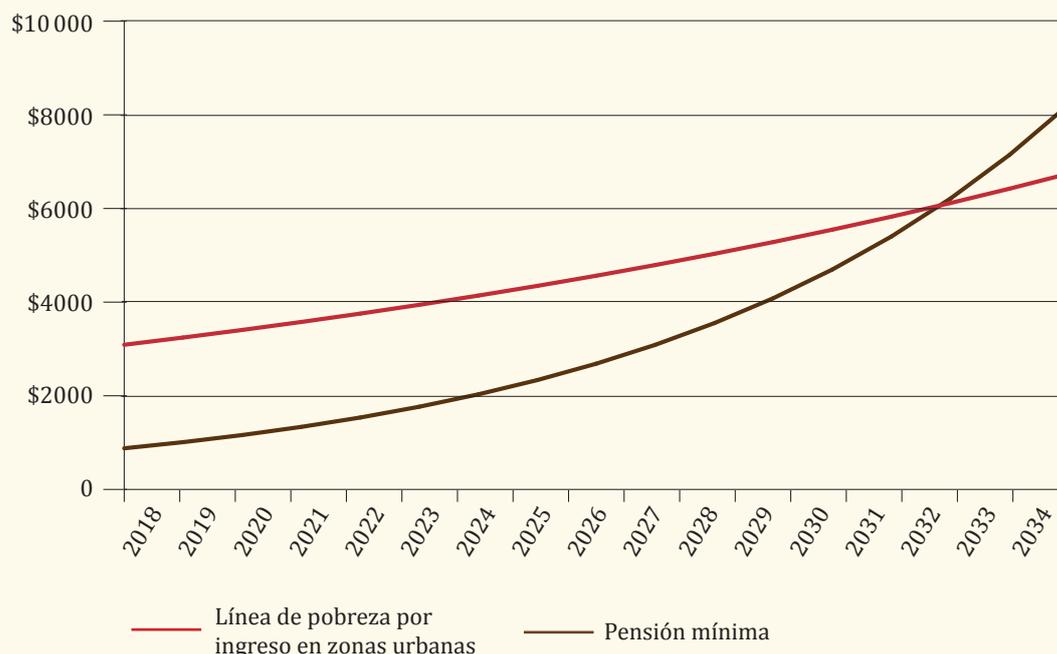
<sup>12</sup> En zonas rurales fue de \$2008.37 pesos: Coneval, "Evolución de las líneas de pobreza por ingresos", Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

<sup>13</sup> En total existen ocho tipos de pensión otorgada por el

IMSS: cesantía en edad avanzada, vejez, incapacidad parcial, invalidez, viudez, viudez -orfandad y ascendencia.

<sup>14</sup> El otro lado de la balanza está cargado con la población de pensionada de mayores ingresos, aquellos jubilados de entidades de gobierno, así como del IMSS-RJP. A 2018, la CFE otorgó al menos una pensión igual a \$534 300 pesos mensuales. Estas (exorbitantes) pensiones también crecerían si se considera al salario mínimo con factor para determinar el pago de todas las pensiones.

**Gráfica 2. Proyección de la línea de pobreza por ingreso en zonas urbanas y pensión mínima precarizada<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Partimos de una pensión mínima equivalente a 878, considerando que se registraron pensiones ínfimas de 200 pesos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval.

gresos y aplicarle medidas diferenciadas. Por ejemplo, considerar para ella, nuevamente, el salario mínimo como unidad de medida. De hacerse esto, la presión al gasto federal<sup>15</sup> llevaría a que este segmento de la población supere la línea de pobreza por ingresos en zonas urbanas<sup>16</sup> en 2032 (ver Gráfica 2). El presupuesto necesario es de apenas el 0.74 % de lo seña-

lado en el PEF 2019 para el pago de pensiones contributivas y no contributivas.<sup>17</sup>

Estas cifras suenan bastante económicas, es decir, el gobierno podría emprender la recuperación de pensiones precarizadas a través de aumentos constantes que no representen gran presión al presupuesto, pero esto podría considerarse como una práctica clientelar al no abarcar a toda la población de pensionados.

<sup>15</sup> Suponiendo un aumento del 15 % promedio anual del salario mínimo en los próximos años.

<sup>16</sup> Asumiendo un aumento del 5 % anual equivalente al aumento promedio anual de los últimos 20 años de esta variable.

<sup>17</sup> Descontando los flujos a valor presente con una tasa del 4 %. Una limitante de este cálculo es que no considera nuevos ingresos de pensiones de beneficio definido en el rango establecido ni bajas por defunción.

## Recuperación del salario mínimo como política pública

Como se comentó brevemente, el mercado de trabajo en el país tiene debilidades estructurales que han presionado los salarios a la baja. El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador ha buscado recuperarlos a través de la recuperación del salario mínimo.

En términos sencillos, lo que se busca es que los aumentos al salario mínimo, que deben ser superiores a la inflación, empujen al alza al conjunto de los salarios. Esta medida ha tenido un éxito palpable desde sus primeros dos años de aplicación. En 2019 y 2020, el sa-

lario mínimo tuvo aumentos del 16.21 % y del 20 % respectivamente en el área geográfica general.<sup>18</sup> Descontando el valor de la inflación para dichos años, la recuperación real del salario mínimo fue del 10 % en 2019 y el 14 % en 2020.

En la Gráfica 3 se observa el crecimiento de la inflación y el salario mínimo en el periodo 2009-2019, así de la UMA desde que se publicó. De 2009 a 2015, los aumentos en la

<sup>18</sup> A partir de 2019 se publican dos salarios mínimos: uno correspondiente al área geográfica general y otro para la zona fronteriza con Estados Unidos. En la zona fronteriza para 2019 y 2020, el salario mínimo tuvo aumentos del 100 % y del 5 %, respectivamente.

**Gráfica 3. Aumento de la inflación general,<sup>a</sup> la UMA y el salario mínimo,<sup>b/c</sup> 2009-2019**



<sup>a</sup> Inflación anual. Considerando la variación interanual del índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre. Salvo 2020 donde se tomó el valor a enero de la variación del INPC general.

<sup>b</sup> Para 2019 y 2020 se consideró el salario vigente para la zona geográfica general.

<sup>c</sup> Para los años diferentes a 2019 y 2020 y con más de un salario mínimo general se hizo un promedio simple para obtener el salario mínimo de ese año y posteriormente se obtuvo la tasa de crecimiento correspondiente.

Nota: Para todos los años, la UMA toma el valor de la inflación anual a diciembre del año anterior.

Fuente: Elaboración con base en datos de INEGI, Banxico y Conasami.

**Tabla 1. Crecimiento porcentual:  
INPC, UMA, salario mínimo**

<b>Año</b>	<b>Inflación <sup>a</sup></b>	<b>Crecimiento de la UMA</b>	<b>Crecimiento del sa- lario mínimo <sup>b/c</sup></b>
2020	3.24 %	2.83 %	20.00 %
2019	2.83 %	4.83 %	16.21 %
2018	4.83 %	6.77 %	10.40 %
2017	6.77 %	3.35 %	9.58 %
2016	3.36 %	NA	NA

<sup>a</sup> Inflación anual. Considerando la variación interanual del índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre. Salvo 2020 donde se tomó el valor a enero de la variación del INPC general.

<sup>b</sup> Para 2019 y 2020 se consideró el salario vigente para la zona geográfica general.

<sup>c</sup> Para los años diferentes a 2019 y 2020 y con más de un salario mínimo general se hizo un promedio simple para obtener el salario mínimo de ese año y posteriormente se obtuvo la tasa de crecimiento correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con información propia de la Conasami y el Banco de México.

inflación y en el salario mínimo se dieron en el mismo sentido y en la misma proporción. En enero de 2016, se publica la UMA con un valor igual al del salario mínimo de ese año: 73.08 pesos.<sup>19</sup>

Antes de la aparición de la UMA, el comportamiento del salario mínimo reflejaba el crecimiento de la inflación. A partir de 2017, el aumento anual de la UMA corresponde a la inflación del año anterior. Desde que la UMA tomó su lugar como unidad de medida, es clara la tendencia ascendente del salario mínimo, así como la recuperación de su poder adquisitivo. Dentro de este periodo de revalorización, es particularmente notable el esfuerzo que ha realizado el gobierno de López Obrador.

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Unidad de Medida y Actualización”. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423819&fecha=28/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423819&fecha=28/01/2016)

Asimismo, siguiendo la recuperación del salario mínimo, los salarios contractuales también han recuperado su su valor real. De acuerdo con la Conasami, los trabajadores formales de la zona fronteriza ganan en promedio un 6.2 % más que en el resto del país exclusivamente por el aumento del salario mínimo; incluso es así en el caso de los jóvenes de entre 15 y 24 años, para quienes el impacto en el salario promedio fue del 8.2 %.<sup>20</sup>

Ahora bien, en línea con lo anterior, se puede notar que el crecimiento de las pensiones, si bien no corresponde al crecimiento del salario mínimo de los últimos años, sí ha

<sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos general y profesionales que habrán de regir a partir del 1 de enero de 2020”. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5582641&fecha=23/12/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582641&fecha=23/12/2019)

mantenido su poder adquisitivo (es decir, su aumento va conforme a la inflación del año anterior), pues recordemos que su monto se calcula a partir de la UMA (ver Tabla 1).

Además, tener a la UMA como unidad de medida ha beneficiado a la programación presupuestaria del país, pues el cálculo de las pensiones a partir del salario mínimo obligaba a elegir entre restringir el aumento de éste último o cargar de una presión desmedida al PEF. Así pues, para enfrentar el problema de las pensiones precarias deben plantearse otras soluciones.

## Potencial problema fiscal

Como se introdujo de forma sintetizada, la presión al presupuesto de egresos aparece al momento de normar la jurisprudencia antes citada de la Corte, pues si se quiere mantener la recuperación del salario mínimo y al mismo tiempo determinar un crecimiento de las pensiones en función de éste, el presupuesto requerido para dichas pensiones —1 billón de pesos en 2019— necesitaría aumentarse en la misma proporción. Supongamos que este incremento fuera del 15 %; esto equivaldría a una erogación extra de 150 000 millones de pesos, sin considerar el crecimiento anual del número de pensionados.

De 2013 a 2017, el PEF registró una tasa de crecimiento promedio anual del 3.8 %, mientras que el presupuesto destinado al pago de pensiones creció a una tasa promedio del 13 % en ese mismo lapso.<sup>21</sup> Si se toma en cuenta lo anterior y se sigue el hipotético caso ya mencionado, en 10 años el PEF habrá crecido un 38 %, y el presupuesto para pensiones un

130 %. Por si fuera poco, estos cálculos consideran un aumento anual del salario mínimo del 5 %, muy por debajo del ambicioso programa presidencial actual.

Por eso, si se revierte la política de la UMA, es altamente probable que el aumento en las pensiones siga a los aumentos de la inflación, como antes de la creación de la UMA, lo cual deja a los pensionados sin ninguna mejora, y los futuros aumentos al salario mínimo se detendrían por la presión fiscal que representarían.

## Propuestas

Las medidas que se adopten deben considerar los siguientes problemas:

- i) Una parte importante de la población jubilada tiene pensiones por debajo de la línea del bienestar, por lo que se debe encontrar un mecanismo para incrementar sus ingresos.
- ii) La separación entre la UMA y el salario mínimo debe mantenerse si quiere seguir recuperándose el salario mínimo, a fin de que éste arrastre al resto de los salarios en la distribución salarial.
- iii) No debe presionarse de forma drástica el PEF.

Una política que diferencie a la población de pensionados en distintos estratos por ingreso sería complicada jurídicamente, además de que no sería universal. Simplemente revertir la UMA como unidad de medida para el pago de pensiones pondría en riesgo la recuperación del poder adquisitivo de los salarios en el país y elevaría la probabilidad de que se detengan incrementos reales a las pensiones.

Por esto, mientras que no se dé una recuperación real de los salarios y pueda mantenerse una programación financiera en el presupuesto que no tenga presiones externas al

<sup>21</sup> Berenice Ramírez, “La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana”, *El Trimestre Económico*, FCE, Ciudad de México, 2019.

salario mínimo, la UMA debe mantenerse como factor de cálculo.

Sin embargo, México, su sociedad y su gobierno ya cuentan con el instrumento de política pública indicado para atacar la desventaja estructural de herencia neoliberal llamada precarización de las pensiones; una política que además permite mantener el crecimiento de los salarios reales sin presionar demasiado las finanzas públicas: la pensión universal.<sup>22</sup>

El presidente Andrés Manuel declaró en distintos medios que llevaría a rango constitucional el derecho a la pensión de las personas mayores y con discapacidad, así como las becas para estudiantes. La respuesta del Poder Legislativo se dio en marzo de 2020, cuando se avalaron estas reformas al modificar el artículo 4° constitucional.

De esta forma, incluir en el engranaje constitucional la obligación de otorgar una pensión digna obligará a cualquier gobierno —el actual y los que vengan— a entregar un ingreso periódico para la población de pensionados. El segundo paso, y que aún debe aterrizar en las leyes secundarias, es hacer que este monto sea suficiente. Si bien todas las personas de más de 68 años recibirán el beneficio y mejorarán su nivel de vida, las que viven con pensiones precarizadas —y todavía más relevante, aunque no sea tocado en esta nota, las personas que no tengan una pensión— saldrán de la pobreza.

Para que esta medida tenga el alcance que requiere la sociedad, debe:

<sup>22</sup> Una breve revisión de la pensión universal en México se encuentra en la Nota Técnica de la CISS sobre el problema pensional en el país. Jorge Tonatiuh Martínez Aviña, *México: Propuesta para un nuevo sistema de pensiones*, CISS, Ciudad de México, 2020. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/01/Pensiones-colores.pdf>

1. Establecer el valor que debería tener esta pensión digna. Ya hemos sugerido en otra parte<sup>23</sup> seguir el valor establecido en la Canasta Digna que la Conasami está desarrollando.<sup>24</sup>
2. Emparejar los años de jubilación con la edad requerida para recibir la pensión universal. Actualmente, la legislación en materia de pensiones contributivas para trabajadores del IMSS y del ISSSTE establece los 65 años como edad mínima para el retiro, mientras que el programa para el bienestar de adultos mayores establece un piso de 68 años, y 65 años para personas de comunidades indígenas. Este rango de tres años abre un lapso que pone en riesgo de precarización a las personas de menores ingresos.

Estos dos aspectos son abordados en la propuesta que presentó la CISS para transformar el sistema de pensiones en México.

<sup>23</sup> Jorge Tonatiuh Martínez Aviña, *op. cit.* Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/01/Pensiones-colores.pdf>

<sup>24</sup> La Conasami plantea la creación de esta Canasta Digna para cuantificar el piso básico de productos que deberían poder adquirirse con un salario mínimo, que además de una canasta alimentaria incluya transporte, salud, educación, recreación y medio ambiente. *El Economista*, “Conasami establecerá canasta digna con 65 bienes”. Disponible en <https://www.economista.com.mx/empresas/Conasami-establecera-canasta-digna-con-65-bienes-20190619-0041.html>

## Posible reingeniería financiera del gasto público

Con el propósito de hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles del gobierno federal, Carlos Contreras, actuario de la CISS, publicó la Nota Técnica *Propuesta para reorientar el presupuesto gubernamental destinado a cuotas sociales para pensiones*, en donde propone que el presupuesto destinado a cubrir el pago de la cuota social<sup>25</sup> sea empleado para complementar el presupuesto actual de la pensión universal. Esto tendría dos efectos positivos:

1. Se tomaría parte del presupuesto que se ocupa para financiar a la población que labora en el mercado formal y se ampliaría a toda la población.
2. En segundo lugar, se optimizarían recursos que hoy en día son destinados a fondar cuentas individuales y que han demostrado ampliamente su fracaso como instrumentos de pensiones.

## Conclusiones

La reiteración de sentencias que generó la jurisprudencia pronunciada el 20 de septiembre de 2019 por la SCJN, podría implicar un incremento en el nivel de vida de los pensionados del país, pero pone en riesgo incrementos sustanciales a corto plazo en el salario mínimo. Además, tendría un costo elevado para las finanzas públicas, dadas las dos limitantes au-

<sup>25</sup> Es una cantidad por cada día de salario cotizado, que aporta mensualmente el gobierno federal para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado.

toimpuestas por el gobierno, pues se planteó detener el endeudamiento como proporción del PIB y llegar a un superávit primario de casi el 1 %.

En este sentido, legislar como hasta antes de la creación de la UMA implica un reajuste al presupuesto que puede afectar programas sociales, desarrollo de infraestructura, educación o salud, entre otras líneas presupuestales.

Además, es necesario recordar que los pensionados que reciban incrementos relevantes en el corto plazo se jubilaron o jubilarán (para la generación de transición) bajo el esquema de beneficio definido, que entrega pensiones con una tasa de reemplazo superior al 60 %. Sin embargo, 2.2 millones de pensionados en el país cargan en esas mismas pensiones décadas de precarización de sueldos; por tal motivo, usar otro factor al del salario mínimo sin dar otro instrumento que eleve sus ingresos sólo perpetúa su situación.

Mejorar las pensiones en México, y pensar en una alternativa diferente al uso de las UMA o el salario mínimo, es posible con las reformas realizadas al artículo 4° constitucional, siempre y cuando se empaten con las edades de retiro y sean suficientes para llegar a niveles de bienestar. Al hacer suficiente el monto entregado a las personas mayores del país y empatarlo con la edad de jubilación actual, se tendría una política pública con un enfoque que atiende derechos y pone a disposición de esta población con menores pensiones un mecanismo de alivio a su pobreza.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Para entender las reformas sociales más importantes en el mundo posneoliberal, se sugiere estudiar a profundidad el ensayo realizado por Gibrán Ramírez Reyes, "Se dice 'derechos'. Sobre la nueva seguridad social mexicana y la denigración de los pobres", *Este País*, 2020. Disponible en <https://estepais.com/home-slider/se-dice-derechos-sobre-la-nueva-seguridad-social-mexicana-y-la-denigracion-de-los-pobres/>