



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Presente.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal.

La iniciativa que por este conducto someto a consideración del Constituyente Permanente, forma parte del paquete de iniciativas que conforman la Reforma Social y Hacendaria que la presente Administración considera fundamental, con el fin de contar con los recursos necesarios para fortalecer el desarrollo económico, la seguridad social, la educación y, en general, la atención integral de las necesidades de los mexicanos.

En este orden de ideas, uno de los objetivos primordiales de la Reforma Social y Hacendaria es robustecer la seguridad social en nuestro país, otorgando a los mexicanos mecanismos de protección que les permitan contar con un nivel de vida digno y puedan cubrir sus necesidades durante la vejez o ante la eventualidad del desempleo.

Así, la presente iniciativa tiene por objeto incluir dos nuevos derechos: el derecho de los adultos mayores a contar con una Pensión Universal que los apoye a cubrir sus gastos básicos de manutención durante la vejez, así como el derecho de los trabajadores a contar con un Seguro de Desempleo que les permita cubrir sus necesidades en tanto logran reincorporarse al mercado laboral formal.

Con base en las modificaciones constitucionales que se proponen, se presenta de manera paralela a consideración de esa Soberanía, una iniciativa con las respectivas leyes reglamentarias y reformas a las leyes de seguridad social, las cuales tienen como objeto lograr, por un lado, que los nuevos mecanismos de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

seguridad social garanticen a los adultos mayores una red mínima de protección ante la vejez y a los trabajadores ante la eventualidad del desempleo y, por el otro, que constituyan herramientas eficaces para fomentar la formalidad y para mejorar las condiciones de los trabajadores.

Cabe destacar que la presente iniciativa y aquella correspondiente a las leyes reglamentarias que se proponen, son consistentes con los compromisos acordados en el seno del Pacto por México, el cual tiene como propósito concretar las acciones y reformas que requiere nuestro país, a partir de un nuevo acuerdo político, económico y social, para impulsar el crecimiento económico y ampliar los derechos y las libertades para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social. De manera concreta, se propone en el Pacto crear una red de protección social que otorgue a cualquier mexicano, independientemente de su condición social o estatus laboral, un conjunto de beneficios sociales procurados por el Estado a través de un Sistema de Seguridad Social Universal.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 establece la articulación de políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población, y prevé como una línea de acción fortalecer la protección de los derechos de las personas adultas mayores, para garantizar su calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, vivienda, bienestar emocional y seguridad social. Asimismo, prevé el establecimiento de un Sistema de Seguridad Social Integral, el cual debe contemplar un seguro de desempleo que proteja a las familias ante cambios temporales en la condición laboral y que este beneficio debe aportar una protección adecuada para que el trabajador cuente con un periodo de búsqueda que le permita encontrar un empleo acorde con sus capacidades y productividad.

Con base en lo anteriormente expuesto, a continuación se presentan con mayor detalle las motivaciones y los alcances de la reforma constitucional propuesta.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

I. PENSIÓN UNIVERSAL

I.1. Diagnóstico

Actualmente 7.6 millones de mexicanos tienen 65 años o más y representan más del 6% de la población. Asimismo, de acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas, por primera vez en la historia, en el 2050 habrá más personas mayores de 60 años que niños en el mundo; para ese año más de una persona de cada cinco tendrá 60 años o más.

Este cambio demográfico implica también desafíos a los que las generaciones presentes y futuras de adultos mayores se enfrentarán como son: discriminación, pobreza, violencia y abusos, y falta de servicios.

Discriminación

La discriminación en contra de las personas adultas mayores es uno de los grandes problemas que afecta a este grupo vulnerable, sobre todo en lo concerniente a la contratación laboral, a su integración en las actividades productivas, a la formación profesional y a la pertenencia a organizaciones profesionales o comunitarias. Esta situación se agrava cuando se combina con otras circunstancias como son el género, la discapacidad, la salud y las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores.

En este sentido, los representantes de los gobiernos reunidos en el año 2002, incluyendo a México, en la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas, reafirmaron a través de la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, su compromiso de eliminar todas las formas de discriminación, entre otras, la discriminación por motivos de edad. Asimismo, se reafirmó la convicción de que las personas, a medida que envejecen, deben disfrutar de una vida plena, con salud, seguridad y participación activa en la vida económica, social, cultural y política de sus sociedades. Más aún, que las personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar hasta que quieran y sean capaces de hacerlo, en trabajos satisfactorios y productivos, y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Violencia y abusos contra adultos mayores

En seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en 2011 la Organización de las Naciones Unidas ha resaltado que el maltrato de los adultos mayores se produce en todas partes del mundo y se materializa de distintas maneras: como tutela forzosa; como malos tratos o violencia física en centros de atención, en el seno de la familia o en sus comunidades; así como mediante amenazas a su derecho a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de su persona. Con frecuencia estas agresiones no son denunciadas, situación que resulta más grave en el caso de adultos mayores en circunstancias de aislamiento, reclusión arbitraria, pobreza, abandono y explotación económica, entre otras.

La violencia y los abusos contra los adultos mayores pueden ser físicos, psicológicos, emocionales y financieros, además de que pueden observarse en todas las esferas sociales y económicas, afectando en mayor medida a las mujeres.

Asimismo, toda vez que el proceso de envejecimiento entraña la reducción de la capacidad de recuperarse, los adultos mayores que han sido víctimas de malos tratos pueden ver mermados de manera permanente su bienestar y calidad de vida.

Pobreza

La pobreza es sin duda uno de los problemas más graves al que se enfrentan los adultos mayores en México y en el mundo, caracterizada por la falta de vivienda adecuada, malnutrición, falta de atención médica para enfermedades crónicas, limitado acceso a agua potable y saneamiento, costo prohibitivo de sus medicamentos o tratamientos médicos y la inseguridad de ingresos económicos.

La Organización de las Naciones Unidas ha señalado que las personas que habitan en las zonas en que la pobreza es endémica, suelen llegar a una vejez en la cual ésta se agudiza.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por lo que se refiere a nuestro país, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS, 2010) indica que la mayoría de los adultos mayores considera que no cuenta con los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades y que seis de cada diez adultos mayores es dependiente económico. La ausencia de un ingreso estable para gran parte de las personas adultas mayores y la falta de un fondo de retiro en la mayoría de los casos, incentiva la necesidad de este grupo de mantenerse activo económicamente para poder complementar los recursos mínimos de subsistencia. Asimismo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ha señalado que la mayoría de las personas adultas mayores experimentó durante su vida adulta circunstancias económicas y laborales que les impide disfrutar de un plan de retiro, ya sea porque sus actividades se desarrollaban en el ámbito informal de la economía o porque los años y recursos destinados a construir el fondo de retiro fueron insuficientes.

I.2. Desarrollo de la protección de los derechos de los adultos mayores en el ámbito internacional

El reconocimiento jurídico de los derechos de los adultos mayores ha sido paulatino y comenzó a cobrar relevancia a partir del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, aprobado en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en 1982, en el cual se establecen recomendaciones en materia política y principios para afrontar el envejecimiento progresivo de las sociedades y las principales necesidades de las personas de edad.

El Plan de Acción de Viena estuvo motivado, entre otras cosas, por la longevidad de las personas, mismas que cada vez representan un mayor porcentaje en la población, las cuales deben continuar disfrutando de una vida plena, saludable, segura y satisfactoria y ser estimadas como parte integrante de la sociedad.

Las recomendaciones del citado Plan versan en las siguientes esferas: salud y nutrición, protección de los consumidores ancianos, vivienda y medio ambiente, familia, bienestar social, seguridad de ingreso y empleo, y educación para las personas de edad, para lo cual los gobiernos de los Estados tienen un papel fundamental, ya que son los encargados de evaluar y examinar el proceso de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

envejecimiento, así como de formular las políticas y estrategias nacionales en las cuales se atiendan las necesidades de los adultos mayores.

En seguimiento al Plan de Acción de Viena, el 16 de diciembre de 1991 fueron aprobados por la resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Principios en favor de las personas de edad, los cuales alientan a los gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales elementos tales como la independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad, en beneficio de los adultos mayores.

Posteriormente, en octubre de 1992, la Asamblea General aprobó la Proclamación sobre el Envejecimiento, con la finalidad de promover entre la comunidad internacional la aplicación del Plan, mediante el fomento de la conciencia y participación de la sociedad en políticas y programas nacionales que se emitan al respecto.

En 2002, en la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 57/167, los Estados Miembros reafirmaron su compromiso de promover y proteger los derechos humanos de las personas de edad y pidieron la eliminación de toda forma de discriminación, así como del abandono, los abusos y la violencia contra ellos. Se orientó a los países a generar leyes y políticas públicas que protegieran el derecho al trabajo, a la salud, a la participación y oportunidades, a la protección y seguridad sociales.

En la Declaración Política, los representantes de los gobiernos manifestaron adoptar el Plan de Acción de Madrid con el objetivo de responder a los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI, mediante medidas a nivel nacional e internacional en tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y el logro de entornos emancipadores y propicios. Asimismo, se realizó el compromiso de fortalecer el reconocimiento de la dignidad de las personas de edad y a eliminar todas las formas de abandono, abuso, violencia y discriminación.

Cabe destacar el reconocimiento de la necesidad de una acción concertada para transformar las oportunidades y la calidad de vida de los hombres y mujeres a



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

medida que envejecen, así como para asegurar la sostenibilidad de sus sistemas de apoyo, construyendo el fundamento de una sociedad para todas las edades. Para lo anterior, se estimó preciso incluir el tema del envejecimiento en los programas de desarrollo y erradicación de pobreza; así como ofrecer sistemas adecuados y sostenibles de apoyo social y prestar servicios sociales básicos atendiendo las necesidades de las personas de edad.

En atención a la reforma constitucional que hoy se presenta, se resaltan los aspectos planteados en el Plan de Acción de Madrid que fueron consideradas en la elaboración de esta iniciativa, toda vez que se refieren a la protección de los adultos mayores como un grupo social vulnerable:

1. Participación activa en la sociedad y en el desarrollo. Plantea como objetivo que las personas de edad tengan la oportunidad de seguir contribuyendo a la sociedad, para lo cual es necesario eliminar todos los factores excluyentes o discriminatorios. Asimismo, se señala que la participación en actividades sociales, económicas, culturales, deportivas, recreativas y de voluntariado contribuye a aumentar y mantener el bienestar personal, por lo que deberá asegurarse el pleno goce de los derechos humanos considerando las necesidades de las personas de edad.
2. Erradicación de la pobreza. Se requieren medidas de protección social para afrontar la pobreza de los adultos mayores, en particular, de las mujeres, por lo que se propone establecer medidas para incluir a las personas de edad en las políticas y programas encaminados a alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza.
3. Seguridad de los ingresos, protección social y prevención de la pobreza. Reconoce que las medidas de seguridad social que requieran o no contribuciones de los interesados, deben comprender tanto planes no estructurados como planes considerablemente estructurados, con el fin de integrar a los adultos mayores a la prosperidad económica y la cohesión social. También se señala que en los países en desarrollo que disponen de sistemas oficiales de seguridad social de cobertura limitada, se genera que los grupos desfavorecidos sean más vulnerables a los efectos del mercado y a los infortunios personales, lo que dificulta la prestación de apoyo familiar, por lo



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

que dichas coberturas deben ampliarse en la medida en que los recursos de los estados así lo permitan. En los países con economías en transición, las transformaciones económicas han empobrecido a sectores enteros de la población, en particular a las personas de edad, además de que la hiperinflación ha quitado prácticamente todo valor a las pensiones, seguros de invalidez, prestaciones de salud y ahorros, por lo que debe buscarse programas que den una protección efectiva a los adultos mayores.

Por otra parte, a nivel regional en la Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, realizada en diciembre de 2007, se emitió la Declaración de Brasilia, en la cual se destacó la preocupación de los Estados Latinoamericanos y del Caribe por los derechos de los adultos mayores en los últimos años, lo cual se ha traducido en la creación e implementación de legislaciones, políticas, programas, planes y servicios que conforman la estrategia regional y que se enfocan a tres áreas prioritarias: personas de edad y desarrollo; salud y bienestar en la vejez, y entornos propicios y favorables.

Toda vez que muchos adultos mayores aún no acceden a prestaciones de protección social, de salud o a los servicios sociales, se reafirmó el compromiso de crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos, a través de la evaluación de las medidas ejecutadas, diferenciando el área urbana y rural, y con ello impulsar el acceso equitativo a los servicios de salud integrales, fomentar el acceso a los medicamentos básicos, así como mejorar la cobertura de pensiones con la finalidad de incorporar mayor solidaridad a los sistemas de protección social y erradicar todas las formas de discriminación y violencia.

En mayo de 2012 se adoptó la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, en la cual se reitera la preocupación por la dispersión de las medidas de protección de los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional, lo que dificulta su aplicación y genera desprotección en el ámbito nacional. Además, se reconoce que a pesar de los esfuerzos realizados por varios países por incorporar mayor solidaridad a los sistemas de protección social y ampliar la protección de los derechos humanos de las personas mayores, mediante los sistemas contributivos, aún persisten



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

limitaciones y exclusiones que afectan la calidad y dignidad de la vida de los adultos mayores.

Por lo anterior, la Carta de San José integra la determinación de los Estados que la suscriben, de adoptar las medidas necesarias para ampliar, de manera progresiva, la cobertura y calidad de los sistemas de protección social, incluidos los servicios sociales para la población que envejece, y ejecutar las acciones dirigidas a reforzar la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, sin discriminación de ningún tipo.

En relación con el mejoramiento de la protección social que nos ocupa, se acordó renovar los sistemas de protección social para que respondan a las necesidades de las personas mayores mediante la promoción de la universalización del derecho a la seguridad social y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones contributivas y no contributivas, teniendo en cuenta las posibilidades de los diferentes países.

Asimismo, la Carta de San José hace hincapié en las obligaciones de los Estados con respecto a un envejecimiento con dignidad y derechos, sobre todo a la obligación de erradicar las múltiples formas de discriminación que afectan a las personas mayores y, garantizar el acceso equitativo de las mujeres y hombres mayores a la seguridad social y otras medidas de protección social, en particular cuando no gocen de los beneficios de la jubilación.

En ese sentido, se estableció el compromiso de fortalecer la protección de los derechos de los adultos mayores por medio de la adopción de leyes especiales de protección o la actualización de las ya existentes, incluidas medidas institucionales y ciudadanas que garanticen su plena ejecución y que esta administración ha decidido materializar en la presente Iniciativa.

Como parte de los esfuerzos por tener un instrumento internacional a nivel regional, la Organización de Estados Americanos ha comenzado a trabajar en el Proyecto de Convención Interamericana de Derechos Humanos de las Personas Mayores, con el propósito de establecer, entre otros, los siguientes elementos:



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Las personas mayores tienen derecho a la seguridad social, que deberá abarcar tanto prestaciones contributivas, como planes de seguros y prestaciones no contributivas.
- Los sistemas de seguridad social deberán incluir prestaciones de jubilación y otros medios de protección social en caso de invalidez, viudez y otras causales de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas.
- Los Estados Partes asegurarán, dentro de los recursos disponibles, que todas las personas mayores reciban una renta permanente y suficiente para una vida digna.
- En caso de que las personas no reúnan los requisitos para disfrutar de una pensión de vejez por no haber trabajado o no tener cubiertos los periodos mínimos de cotización exigidos y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos, los Estados desarrollarán políticas que contengan prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas económicas.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo presentó la Recomendación Relativa a los Pisos Nacionales de Protección Social, documento en el que reafirmó el derecho a la seguridad social como un derecho humano y una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso, así como una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, para lo cual establece diversos principios necesarios para su aplicación, entre ellos, la universalidad de la protección social y la sostenibilidad financiera, fiscal y económica, sobre todo para los adultos mayores, quienes deben contar con seguridad básica y un ingreso mínimo, el cual debe financiarse con recursos nacionales.

Finalmente, es importante mencionar que este tipo de esfuerzos ya se han iniciado en otras latitudes como es el caso de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, la cual se encuentra elaborando un nuevo protocolo sobre los derechos de las personas mayores en el marco de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; al igual que la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático que analiza la creación de un nuevo órgano de derechos



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

humanos como una oportunidad para representar en su interior los derechos de las personas mayores.

En conclusión, podemos observar cómo en el ámbito internacional existe una marcada tendencia para que los Estados adopten medidas concretas que garanticen eficazmente los derechos de los adultos mayores, como parte de la consolidación de la protección social como un derecho fundamental.

I.3. Protección de los derechos de los adultos mayores en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce expresamente los derechos humanos de los adultos mayores, sin perjuicio de que el artículo 1 constitucional señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

De igual forma, el citado precepto constitucional prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por lo que se refiere a la legislación secundaria, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, vigente a partir del 25 de julio de 2002, tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento.

La Ley de las Personas Adultas Mayores regula la política pública nacional en materia de derechos de las personas adultas mayores, así como los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deben observar para el respeto de los derechos de las personas adultas mayores.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Para lo anterior, dicho ordenamiento prevé la existencia del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores como órgano rector de la política nacional a favor de los adultos mayores, dotado de facultades para procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, entendiéndose por éste el proceso tendiente a brindar a dicho sector de la población, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, y que aseguren sus necesidades básicas, así como el desarrollo de su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.

I.4. Reconocimiento de los derechos fundamentales de los adultos mayores

Sin perjuicio de la existencia de la Ley de las Personas Adultas Mayores, México no puede permanecer ajeno a la tendencia internacional para fortalecer decididamente los derechos de los adultos mayores, estableciendo un esquema de seguridad social universal.

En este orden de ideas, se propone en la presente iniciativa dar reconocimiento expreso a los derechos fundamentales de los adultos mayores, poniendo a nuestro país en la vanguardia de los esfuerzos que se han realizado en el ámbito internacional para fortalecer la protección de este sector de la población que en las próximas décadas crecerá de manera acelerada tanto en México como en todo el mundo, lo cual implica un reto significativo para brindarles protección, oportunidades y servicios públicos adecuados a sus necesidades.

I.5. Establecimiento de la Pensión Universal

De acuerdo con diversos estudios, los programas universales de pensiones de vejez ayudan a mitigar la pobreza y generan menor desigualdad de ingresos. Las pensiones tienen por objeto contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Asimismo, se ha documentado que en los países en desarrollo que no disponen de sistemas de seguridad social universal, los grupos de población son vulnerables a los efectos adversos del mercado. Para el caso de las mujeres, se ha demostrado que la parcialidad institucional de los sistemas de protección social, en particular los que se basan en una actividad laboral ininterrumpida, intensifica la feminización de la pobreza en las personas de edad.

Las limitaciones de los programas de pensiones en esquemas contributivos de seguridad social han generado el crecimiento, en años recientes, de diversos programas no contributivos de protección social, tanto a nivel federal como local, financiados principalmente con recursos aportados por el Estado y en ocasiones pequeñas aportaciones voluntarias de los beneficiarios.

No obstante, como lo ha señalado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), estos programas, más allá de los importantes beneficios que muchos de ellos han generado para su población, no siempre son el resultado de un diagnóstico correcto, están dispersos en cuanto su operación y objetivos, no cuentan con la participación de expertos en su diseño y no consideran su complementariedad o posible duplicidad con otros programas estatales y federales ya existentes. Asimismo, su sostenibilidad financiera a largo plazo es cuestionable y no están diseñados para dirigir sus apoyos a la población ante contingencias económicas coyunturales que pueden afectarla gravemente en términos de pobreza.

En este contexto, el Programa de Pensión para Adultos Mayores (65 y Más) busca atender a los adultos mayores que no cuentan con una pensión de retiro mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social y es, sin duda, el programa más importante en México de pensión a la vejez por su cobertura y presupuesto. Sin embargo, al igual que otros programas de apoyos sociales, no está asociado directamente a un derecho, por lo que se genera vulnerabilidad entre la población beneficiada, además de ser un programa cuyo financiamiento proviene enteramente de aportaciones presupuestarias del ejercicio correspondiente, lo que no favorece su sostenibilidad en el largo plazo.

Esto resulta relevante si se considera la información generada por el CONEVAL relativa a la medición de la pobreza 2010-2012, la cual señala que el 61.2 por



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ciento de los mexicanos (71.8 millones de personas) carece de acceso a la seguridad social. Asimismo, el 66.3 por ciento de las personas mayores de 65 años nunca ha cotizado al sistema de seguridad social y el 37.6 por ciento de ellas no recibe ningún tipo de pensión o jubilación, lo que será más grave en el futuro toda vez que en las nuevas generaciones hay un porcentaje amplio de la población que no cotiza en la seguridad social para su vejez (48.1 por ciento de la población económicamente activa mayor de 16 años).

Por lo anterior, se ha insistido en diversos foros nacionales e internacionales sobre la necesidad de los Estados de elaborar y aplicar políticas encaminadas a asegurar que todas las personas dispongan de una protección económica y social suficiente en la vejez, asegurando la igualdad entre los géneros y la integridad, sostenibilidad, solvencia y transparencia de los planes de pensiones. Un sistema de seguridad social universal con un financiamiento sólido, que busque la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos como son el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez.

En el caso específico de la Pensión Universal, se propone que el Estado Mexicano garantice que los adultos mayores puedan sufragar sus gastos básicos de manutención durante su vejez, en los términos y condiciones que fijen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En este sentido, se propone que la Pensión Universal atienda a todos aquéllos que no puedan obtener una pensión de carácter contributivo y que otorgue un piso mínimo de bienestar y protección ante eventos coyunturales que pueden aumentar la pobreza transitoria o profundizar los niveles de pobreza que ya tienen los adultos mayores. Cabe destacar que, en el caso de las pensiones contributivas, el Estado, a través del pago de cuotas sociales y los nuevos esquemas de apoyo que se presentan a consideración de esa Soberanía en las reformas a las leyes de seguridad social que se acompañan a la presente iniciativa, también garantizará a las personas que tengan estas pensiones, un nivel mínimo de bienestar durante su vejez, logrando con ello la universalidad.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

I.6. Contenido de la reforma propuesta

Con base en los antecedentes y análisis anteriormente expuestos, la presente Iniciativa propone en materia de adultos mayores:

- Establecer de manera expresa a nivel constitucional, los derechos fundamentales de los adultos mayores, estableciendo la obligación del Estado mexicano de proteger sus derechos; velar por que vivan con dignidad y seguridad y que reciban servicios de salud; promover su integración social y participación en las actividades económicas, políticas, educativas y culturales de su comunidad, así como establecer mecanismos de prevención y sanción de todo tipo de violencia o discriminación en su contra.
- Establecer la obligación del Estado Mexicano de garantizar que los adultos mayores puedan sufragar sus gastos básicos de manutención durante su vejez.
- Prever que las personas que cumplan 65 años a partir del año 2014 gozarán del nuevo derecho reconocido en la Constitución. Asimismo, que periódicamente se revise dicha edad para que, con base en los estudios demográficos, dicha edad se incremente en función de la esperanza de vida de la población.
- Garantizar que esta nueva política pública sea sostenible financieramente, para lo cual se propone la posibilidad de que, de manera transitoria, permanezcan los programas establecidos por la Federación, las entidades federativas y los municipios, que prevean la transferencia directa de recursos públicos a los adultos mayores para su manutención, siempre y cuando observen los términos y condiciones que establezca la ley reglamentaria de la presente reforma.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

II. SEGURO DE DESEMPLEO

II.1. Diagnóstico

De acuerdo con información de la Organización Internacional del Trabajo, más del 70 por ciento de los trabajadores en el mundo no tiene acceso a un seguro de desempleo ni a otro tipo de asistencia en caso de pérdida del empleo: de los 198 países que monitorea el organismo, sólo 72 tienen regímenes de seguro de desempleo.

Cabe señalar que el Reporte de Empleo 2013 publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, muestra que de las personas que cuentan con un empleo, más del 60% lo hacen en el sector informal, lo que implica que muchos trabajadores permanecen fuera de la regulación del mercado laboral y, por lo tanto, de la seguridad social.

Por lo anterior, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha sido recurrente en señalar que México es el único país de sus miembros que carece de un sistema de protección ante el desempleo y que la creación de un seguro de desempleo debe tener la mayor prioridad en la política del mercado laboral.

II.2. El Seguro de Desempleo en el ámbito Internacional

Los sistemas de protección a desempleados, en su versión tradicional de seguros de desempleo o de asistencia al desempleo, comenzaron a desarrollarse en Europa Occidental desde la posguerra y se caracterizaron por proporcionar beneficios generosos con moderadas restricciones de acceso, coexistiendo con importantes protecciones frente a los despidos individuales y colectivos. También se desarrollaron y consolidaron en los Estados Unidos de América y Canadá, países donde la protección frente al despido es relativamente menor.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también contempla la seguridad de las personas en caso de desempleo y establece en su artículo XVI que *“Toda persona tiene derecho a la seguridad*



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”

En cuanto al seguro de desempleo como parte de un esquema de seguridad social, la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada en Ginebra en 2012, señala el deber de los Estados de establecer y mantener pisos de protección social que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social que aseguren como mínimo “la seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez”.

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo señala que las referidas garantías de seguridad social deberían establecerse a nivel de ley especificando las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a dichas garantías. También recomienda que al diseñar y poner en práctica los pisos de protección social nacionales, los Miembros combinen medidas preventivas, promocionales y activas, prestaciones y servicios sociales, y promuevan la actividad económica productiva y el empleo formal, buscando la movilización de los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de éstos.

En ese sentido, en junio del presente año, México y la Organización Internacional del Trabajo suscribieron en Ginebra, en el marco de la 102ª Conferencia Internacional del Trabajo, un Convenio de Cooperación para promover la aplicación de un piso de protección social, así como para generar iniciativas para abordar los desafíos relacionados con el funcionamiento del mercado laboral. En dicho Convenio se expresa la voluntad del Gobierno de México para emprender una política laboral sustentada en la creación de empleos formales; en la democratización de la productividad y en salvaguardar los derechos de los trabajadores, entre ellos, el derecho a la protección social que otorga el Estado.

Cabe destacar que el resultado exitoso de programas de seguro de desempleo depende ampliamente de su diseño, pues en general los sistemas de apoyo al ingreso funcionan mejor cuando se diagnostican adecuadamente las



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

características de los mercados del país en cuestión, se disciplina su funcionamiento, se equilibra su financiamiento y se vinculan a sistemas de activación para el empleo, alineando los incentivos para la reinserción de los beneficiarios en el mercado laboral formal.

La experiencia internacional ofrece ejemplos de políticas exitosas que han sido capaces de articular los programas de protección frente al desempleo con las políticas activas de mercado de trabajo, así como políticas adicionales de seguridad social, que estimulan la actividad económica y facilitan la asignación productiva de los recursos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha revisado los programas de seguro de desempleo que han adoptado sus miembros, estableciendo sus más importantes características:

- Argentina y Venezuela. El seguro se constituye mediante un sistema bipartito de contribuciones, a los que habitualmente se suman subsidios estatales, ya sea de carácter directo o indirecto, con pagos de beneficios mensuales en función del salario del trabajador, generalmente decrecientes y por un tiempo definido.
- Brasil. Cuenta con un seguro financiado con aportaciones del presupuesto fiscal, el cual funciona en forma conjunta con un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones, denominado "Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio", el cual existe desde el año 1966, siendo el más antiguo en la región.
- Ecuador. El beneficio se recibe en un solo pago, lo cual lo acerca a las características de los programas de aprovisionamiento de indemnizaciones por años de servicio. El pago, sin embargo, se recibe sólo si el trabajador permanece en la condición de cesante 60 días después de su despido.
- Uruguay. No existe una tasa de cotización al seguro de desempleo propiamente como tal, sino que su financiamiento se obtiene de una tasa única de cotización a la seguridad social que contribuye, además, a financiar prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad y asignaciones



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

familiares, entre otras. Lo anterior dificulta establecer con propiedad la relación entre beneficios y costos del seguro y sus efectos sobre el mercado de trabajo.

- Chile. El Seguro de Cesantía establecido desde 2002, tiene la particularidad de combinar un ahorro forzoso (cuentas individuales) con un fondo solidario de reparto, evitando con esto las filtraciones y abusos, brindando una protección mínima a un costo bajo, sin crear distorsiones significativas. Asimismo, ofrece una protección, aunque menor, a grupos de trabajadores tradicionalmente ignorados, como los que dejan su trabajo en forma voluntaria.

En Chile, al igual que en países desarrollados como Irlanda, Noruega, Finlandia, Suiza, Japón, Australia e Inglaterra, los sistemas de protección contra el desempleo han ayudado a los trabajadores y empleadores a adaptarse en los casos de una repentina disminución de la demanda, a garantizar los ingresos y mantener el consumo. En estos países se han logrado articular las políticas de asistencia social con políticas activas y pasivas de empleo, que incluyen asistencia para la búsqueda de empleo, reducción de barreras al empleo y mayores requisitos para el beneficio luego de un periodo determinado.

Si bien los ejemplos mencionados anteriormente cuentan con mercados laborales con características distintas a las de México, principalmente en los países desarrollados por lo que respecta al fenómeno de informalidad, la evidencia reciente muestra que una manera eficaz de adecuar los instrumentos de protección social a disposición de los trabajadores desempleados a las características estructurales de funcionamiento de este tipo de mercados laborales consiste en transitar, en mayor o menor medida, de estar basados en políticas de protección a los puestos de trabajo a la adopción de políticas de protección a los trabajadores.

II.3. Esquemas de protección contra el desempleo en México

La seguridad social en México tiene su base principal en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su apartado A, fracción XXIX, así como apartado B, fracción XI, define las bases mínimas de la seguridad social, la cual comprende los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

cesación involuntaria del trabajo, de 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. Sin embargo, el seguro de cesación laboral únicamente se ha relacionado con la cesantía en edad avanzada, dejando sin protección a los trabajadores en edad activa que caen en una situación de desempleo.

En materia de cobertura ante el desempleo, la Ley del Seguro Social contempla ciertos mecanismos de protección. Por un lado, el artículo 96 prevé un subsidio por enfermedad consistente en una suma de dinero que se otorgará cuando la enfermedad incapacite al derechohabiente para el trabajo. Asimismo, el artículo 120 de la Ley prevé el derecho del asegurado en estado de invalidez al otorgamiento de una pensión temporal o definitiva. Los artículos 191 y 198 vigentes establecen el derecho del trabajador, durante el tiempo en el que deje de estar sujeto a una relación laboral, a retirar parcialmente por dicha situación de desempleo, los recursos de su Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Es importante señalar que el retiro previsto en este artículo es con cargo a los recursos del trabajador exclusivamente y éste pierde antigüedad de cotización, de acuerdo a lo establecido en el artículo 198 de dicha Ley.

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contempla en su artículo 77, fracción II, que durante el tiempo que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, éste tendrá derecho a retirar de su Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cantidad que resulte menor entre setenta y cinco días de su propio Sueldo Básico de los últimos cinco años, o el diez por ciento del saldo de la propia Subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde que quedó desempleado. Este derecho sólo pueden ejercerlo los trabajadores que acrediten no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada. Asimismo, los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 121 contemplan las bases generales para los seguros y pensiones de invalidez; sin embargo, dichos preceptos legales son viables para el trabajador solamente en los casos en que éste haya quedado imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo, una remuneración y esta imposibilidad se deba a una inhabilitación física o mental.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Finalmente, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores prevé en su artículo 51, quinto párrafo, que en los casos de incapacidad parcial permanente, cuando ésta sea del 50% o más, o invalidez definitiva, se liberará al trabajador acreditado del adeudo, los gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto, siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relación de trabajo por un periodo mínimo de dos años, lapso durante el cual gozará de una prórroga, sin causar intereses, para el pago de su crédito. De lo anterior se desprende que el aseguramiento que prevé el INFONAVIT es exclusivamente para los casos de haber contratado un crédito y para Trabajadores que permanezcan por alguna incapacidad desempleados por al menos dos años. Si bien existen en nuestro marco jurídico esquemas de protección contra el desempleo, éstos son limitados y no logran los objetivos integrales señalados anteriormente.

II.4. Contenido de la reforma propuesta

Con base en los antecedentes y análisis anteriormente expuestos, la presente Iniciativa propone en materia de seguro de desempleo:

- Garantizar a todos los trabajadores del sector formal que caigan en situación de desempleo, un mecanismo que evite el detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita reinsertarse al mercado laboral formal de la manera más pronta posible.
- La prestación que se otorgará a través del seguro de desempleo, como instrumento de protección social, no quedará sólo en la sustitución de ingresos de los individuos, también servirá para desincentivar las transiciones hacia empleos menos productivos en el sector informal.
- La implementación del seguro servirá como eje para fortalecer la eficiencia de las políticas activas del mercado laboral, robusteciendo la oferta de trabajo y adecuándose a las necesidades cambiantes de la realidad laboral, lográndose así mejores condiciones para que los trabajadores reingresen al sector formal de la economía.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- La estructura del seguro de desempleo es de carácter redistributivo; es decir, permitirá beneficios más altos en términos relativos para la población de menores ingresos, los cuales generalmente se encuentran financiados a través del subsidio del Estado.
- Finalmente, se propone la modificación al artículo 123, Apartado A, fracción XXIX, constitucional, con el objeto de eliminar la mención al seguro de cesación involuntaria del trabajo, toda vez que el nuevo seguro de desempleo que se propone no está limitado a dicha modalidad de terminación de las relaciones laborales.

En la iniciativa de leyes reglamentarias y reformas a otras leyes de seguridad social, que se acompaña a la presente, se detalla la forma en que operarán los nuevos derechos previstos en la presente iniciativa.

Por lo antes expuesto y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esa Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Artículo 73. ...

I. a XXIX-R. ...

XXIX-T. Para legislar en materia de protección de los adultos mayores, con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o, último párrafo, de esta Constitución, así como en materia de seguro de desempleo, en términos del artículo 123, último párrafo, de la misma;

XXX. ...

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXVIII. ...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de 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.

XXX. y XXXI. ...

B. ...

I. a XIV. ...

El Congreso de la Unión expedirá la ley que establezca un seguro de desempleo para los trabajadores a que se refieren los Apartados de este artículo, en la que se preverán las condiciones de financiamiento y los requisitos para acceder al mismo.”



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TRANSITORIOS

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

Segundo.- El Congreso de la Unión y, en su caso, las legislaturas de las entidades federativas deberán aprobar las leyes y reformas que sean necesarias en virtud del presente Decreto, a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

El Congreso de la Unión preverá que los adultos mayores que cumplan 65 años a partir del año 2014, que requieran apoyo para sufragar sus gastos básicos de manutención durante su vejez, reciban una pensión a partir de dicho año. Asimismo, preverá que periódicamente se revise dicha edad para que, con base en los estudios demográficos que determine la ley, dicha edad se incremente en función de la esperanza de vida de la población.

El acceso a los servicios a que se refiere el presente Decreto y el otorgamiento de los seguros y prestaciones correspondientes se realizarán de acuerdo al monto de ingresos disponible que permita cubrir las nuevas obligaciones.

Tercero.- Los programas establecidos por la Federación, las entidades federativas y los municipios, que prevean la transferencia directa de recursos públicos a los adultos mayores para su manutención, podrán continuar en los términos, condiciones y hasta por el plazo que establezca la ley a que se refiere este artículo.

