

**El sistema de pensiones contributivas y no contributivas en México.
Un análisis desde la perspectiva de género y derechos al 2021**

Angélica Paola González Lozada¹

Resumen

El sistema de pensiones, en sus esquemas contributivo y no contributivo, no considera las diferencias en la vida laboral entre hombres y mujeres marcadas principalmente por la división sexual del trabajo, la cual obliga a las mujeres a hacerse cargo del trabajo reproductivo en materia de cuidados (directos, indirectos y de gestión). La consecuencia de esto se ve reflejada en las constantes interrupciones que tiene la trayectoria laboral de las mujeres por atender dichos mandatos y, en muchos casos, incluso imposibilita la entrada de las mujeres al mercado laboral. Partiendo de esta problemática, el ensayo analiza las desigualdades de género y derechos que existen en el sistema de pensiones en México en el 2021 desde el enfoque de la economía feminista y busca conocer si las pensiones contributivas y las no contributivas disminuyen o reproducen las desigualdades.

Palabras clave: Sistema de Pensiones Mexicano, Pensiones contributivas, Pensiones no contributivas, Perspectiva de género y derechos, Desigualdades.

Código JEL (*Journal of Economical Literature*): B540 Economía feminista; J3 Salarios, remuneraciones y costes laborales; J38 Política pública.

Abstract

The pension system, contributory and non-contributory, does not consider the differences in working life between men and women, mainly marked by the sexual division of labor, which forces women to take charge of reproductive work in terms of care (direct, indirect and management). The consequence of this is reflected in the constant interruptions that the work trajectory of women has to fulfill these mandates, and in many cases, it even makes it

¹ Egresada de la Especialización El Género en la Economía <paolagonzalez.unam@gmail.com>

impossible for women to enter the labor market. The paper analyzes the gender and rights inequalities in the pension system in Mexico in 2021 from the feminist economy approach and searches to know if contributory and non-contributory pensions reduce or reproduce inequalities.

Keywords: Mexican pension system, Contributory pensions, Non-contributory pensions, Gender perspective and rights, Inequalities.

Journal of Economical Literature (JEL) classification: B540, J3, J38

I. Introducción

El Estado tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la garantía de derechos humanos, para lo cual cuenta con herramientas institucionales, jurídicas y de política pública, etcétera. Asimismo, las políticas de protección social son ejecutadas por el Estado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, a la vez que buscan protegerlas contra la incertidumbre y ciertos riesgos para su bienestar presente y futuro de las personas (CEPAL, 2021). Los sistemas de pensiones se encuentran dentro de dichas políticas, concentrándose en garantizar que las personas trabajadoras reciban una pensión al finalizar su vida productiva, de tal forma que ésta les permita tener una vida digna en la vejez, es decir, que sean capaces de cubrir todas sus necesidades (CEPAL, 2020).

A partir de lo anterior, el presente estudio surge de la necesidad de conocer si el sistema de pensiones mexicano tiene perspectiva de género y de derechos. Para ello, se analiza el esquema contributivo y el no contributivo, considerando las diferencias significativas en la vida laboral entre hombres y mujeres marcadas principalmente por la división sexual del trabajo, la cual obliga a las mujeres a hacerse cargo del trabajo reproductivo en materia de cuidados. Como consecuencia, las mujeres tienen constantes interrupciones en su trayectoria laboral y, en muchos casos, les imposibilita la entrada al mercado laboral.

Este estudio busca contribuir a la discusión del sistema de pensiones en materia de género, buscando resaltar las desigualdades derivadas del neoliberalismo, principalmente en el esquema contributivo. Así mismo, busca hacer una crítica al esquema no contributivo del sistema de pensiones, a través de una propuesta para tener acciones afirmativas en el otorgamiento anticipado de pensiones universales a mujeres que nunca cotizaron.

El análisis se divide en tres apartados. Primero, se explica en qué consiste el sistema de pensiones mexicano y las desigualdades de género y derechos. Posteriormente, se realiza el análisis del esquema contributivo del sistema de pensiones, señalando las desigualdades de género que se reproducen en él. En el siguiente apartado, el análisis se centra en el esquema

no contributivo del sistema, haciendo énfasis en el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Y, por último, se presentan la discusión y conclusiones.

II. El Sistema de pensiones mexicano y las desigualdades de género y de derechos

Los sistemas de seguridad social son mecanismos en donde se otorgan prestaciones que depende de previas contribuciones que hacen las personas trabajadoras a través de cotizaciones (descuentos en su salario). Es decir, la seguridad social es un derecho que se adquiere solo trabajando en el mercado laboral formal. También existe la protección social no contributiva (asistencia social), la cual no depende de dichas aportaciones y que los principales receptores pueden contribuir a la sociedad y la economía en forma de trabajo no remunerado y el pago de impuestos indirectos (CEPAL, 2021).

Dentro de la seguridad social, se encuentra la garantía de que las personas trabajadoras reciban una pensión al finalizar su vida productiva, de tal forma que ésta les permita tener una vida digna en la vejez, es decir, que sean capaces de cubrir todas sus necesidades.

En México, el sistema de pensiones está conformado por dos tipos: pensiones contributivas y pensiones no contributivas:

- Pensiones contributivas. Son el resultado de que una persona trabajadora realizó aportaciones derivadas de su salario hacia su seguridad social a lo largo de su trayectoria laboral. En el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en México, cada persona trabajadora afiliada que cotice en algún instituto de seguridad social, ya sea IMSS o ISSSTE, tiene una cuenta individual en la que se depositan aportaciones obrero-patronales y del gobierno, y los rendimientos que generen dichos depósitos.
- Pensiones no contributivas. Son transferencias financiadas por el gasto corriente del gobierno federal dirigidas a una determinada población objetivo con el fin de “asegurar un nivel mínimo de subsistencia”. En México, el programa universal más

importante es el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (CEPAL, 2020).

2.1 Las desigualdades en el sistema de pensiones mexicano

El sistema de pensiones en México cuenta con el esquema contributivo y no contributivo, cada uno con objetivos propios que, aparentemente, se complementan. Las pensiones contributivas tienen el *sesgo mercantilizador o privatizador y del proveedor masculino*², porque el derecho a tener una pensión al final de la vida laboral solo es para las personas que realizaron trabajo remunerado en el mercado laboral formal. A partir de la división sexual del trabajo, las mujeres tienen la responsabilidad social de asumir el trabajo no remunerado de cuidados. Esto ocasiona que cuenten con menor disponibilidad para incorporarse al mercado laboral. Así mismo, las desigualdades derivadas de esta problemática son más pronunciadas cuando el Estado deja de asumir responsabilidades en relación con el trabajo de cuidados.

Por ejemplo, según lo reportado por ONU MUJERES (2020), la crisis económica y del cuidado derivada de la pandemia del COVID-19, ha generado que las mujeres sean las más afectadas en el trabajo no remunerado, debido a las medidas del confinamiento social, a que los sistemas sanitarios están saturados y las escuelas cerradas, con lo que aumentó sobremanera el trabajo de cuidados y atenciones a familiares dependientes que realizan en su mayoría las mujeres. Cabe mencionar que esta crisis ha afectado a las mujeres en muchos otros sentidos, tales como el aumento de la discriminación por motivos de género, la violencia doméstica contra mujeres y niñas y la reducción de la actividad económica que ha afectado principalmente a las trabajadoras informales.

² Existen las políticas ciegas al género que profundizan la desigualdad a partir de sesgos de género. El sesgo *Mercantilizador o privatizador* se refiere a la reducción de beneficios sociales previstos por el Estado es sustituida por prestaciones individuales y de mercado que están disponibles solo para aquellas personas que tienen la capacidad económica de adquirirlas, por lo que afecta principalmente a las mujeres. Y el sesgo del *Proveedor masculino* parte del supuesto de que solo quienes participan como fuerza laboral pueden reclamar al Estado el derecho de los beneficios sociales. Así mismo, supone que hay personas dependientes de éstos (proveedores masculinos). Esto excluye en su mayoría a las mujeres (Elson y Cagatay, 2003).

En México, la seguridad social es un derecho que solo se adquiere a través del trabajo remunerado formal. Sin embargo, la cobertura del esquema contributivo del sistema de pensiones es sumamente baja, tanto para hombres como para mujeres. En el Cuadro 1 se puede observar que, para el año 2017, solo el 6.49% de los hombres cuenta con una pensión contributiva, mientras que para las mujeres este valor es del 4.77%. Esto nos indica que para ambos casos la situación es muy desalentadora y demuestra que no se está garantizando el derecho a la seguridad social en materia de pensiones, debido a las políticas neoliberales implementadas por los anteriores gobiernos.

Cuadro 1. Pensiones. Indicadores básicos de la ENESS 2017

Periodo: Julio – Agosto / Año: 2017					
INDICADOR	Nacional			Nacional	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Pensiones	<u>91 442 129</u>	<u>43 401 493</u>	<u>48 040 636</u>	<u>%</u>	<u>%</u>
9.1 Condición de pensión según la de mayor monto	<u>91 442 129</u>	<u>43 401 493</u>	<u>48 040 636</u>	100%	100%
Pensionado	<u>5 109 501</u>	<u>2 816 317</u>	<u>2 293 184</u>	6.49%	4.77%
No pensionado	<u>86 311 693</u>	<u>40 574 399</u>	<u>45 737 294</u>	93.49%	95.21%
9.1.2 Tipo de pensión	<u>5 109 501</u>	<u>2 816 317</u>	<u>2 293 184</u>	97%	98%
Directa	<u>4 105 773</u>	<u>2 716 556</u>	<u>1 389 217</u>	96.46%	60.58%
Derivada	<u>885 214</u>	<u>18 953</u>	<u>866 261</u>	0.67%	37.78%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017. ENESS. Tabulados básicos³

Este mismo cuadro también nos ayuda a comprender que, dentro de condiciones de precariedad en materia de seguridad social, las mujeres son afectadas de manera más pronunciada. En primer lugar, porque la proporción de mujeres que tiene acceso a la seguridad social es menor a la de los hombres. En segundo lugar, porque el 37.78% de las mujeres que reciben una pensión contributiva lo hace de forma indirecta; esto quiere decir que la pensión que reciben no depende de contribuciones propias, sino de alguien más, principalmente son pensiones obtenidas por viudez (Ramírez, 2019).

³ La suma de los porcentajes no es exactamente 100 debido a que no se están contabilizando las respuestas no especificadas.

El derecho a la seguridad social es un derecho al que muy pocas personas tienen acceso. Cabe mencionar que la Ley del Seguro Social vigente no tiene dentro de sus objetivos promover la universalidad de este derecho, ni disminuir las desigualdades de género. Tampoco hace referencia al trabajo no remunerado de cuidados.⁴

En este sentido, tener una cuenta individual de ahorro para el retiro, no garantiza que él o la trabajadora tendrá los ingresos suficientes para mantenerse en su etapa de vejez. Cada persona, según las características de su empleo, tendrá mayor o menor oportunidades de ahorro. Esto se encuentra en función de su nivel de ingreso, de la edad en la que comenzó a cotizar, de la constancia de sus cotizaciones, entre otras cosas. Sin embargo, estos son factores que no deciden las personas, sino que dependen de los mercados de trabajo y lo que estos puedan ofrecer. En este sentido, si los mercados de trabajo generan desigualdades, estas desigualdades serán trasladadas a los sistemas de pensiones. Por ello, se habla de una futura crisis como resultado de las características actuales en los mercados de trabajo y del envejecimiento demográfico.

De esta manera, podemos concluir que el sistema de pensiones mexicano no garantiza el derecho a la seguridad social para toda la población, lo cual afecta a hombres y mujeres, pero no de la misma forma. Las mujeres tienen afectaciones más pronunciadas debido a la división sexual del trabajo y a que los sistemas de seguridad social no garantizan el derecho al cuidado, por lo que no reconocen tampoco el trabajo que realizan las mujeres de manera no remunerada en materia de cuidados y que resulta fundamental para el sostenimiento de la vida.

⁴ La Ley del Seguro Social también reproduce estereotipos de género al considerar en repetidas ocasiones que el asegurado es hombre y tiene alguna relación con “esposa” o “varias concubinas”, etc. Cuando menciona a “la asegurada” lo hace en forma de aclaración y como ciudadana de segunda categoría. Aunque este no es el tema de análisis, vale la pena mencionar que el lenguaje que se utiliza en esta ley es androcentrista, sexista y heteronormativo.

2.2 La perspectiva de género en el sistema de pensiones

La perspectiva de género se utiliza con el fin de reconocer las desigualdades y discriminaciones por razones de género. Así mismo, sirve para la generación de acciones o propuestas que disminuyan dichas desigualdades y promuevan la autonomía, principalmente económica, de las mujeres. Para ello, es fundamental tener presente la división sexual del trabajo y el carácter esencial del trabajo que realizan las mujeres en materia de cuidados, el cual no es remunerado. En su mayoría, estos son trabajos realizados por las mujeres, aunque ellas sacrifiquen su seguridad social durante su trayectoria laboral y cuando ésta termina, en su vejez.

Las desigualdades de derechos y de género están ampliamente relacionadas. Para tener garantía de derechos es necesario que se tenga perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Sen (2000) comenta que en estas políticas de bienestar se ha buscado la garantía de derechos económicos que tengan por objetivo la libre agencia de las mujeres. Este último punto ha ido ganando terreno de tal forma que se ha logrado reconocer que el bienestar depende de la agencia de las mujeres y viceversa.⁵ Es decir, el bienestar de las mujeres implica que ellas sean sujetas activas de cambio y dejen el papel pasivo que había implicado únicamente recibir ayuda dentro del enfoque inicial de bienestar.

En este sentido, es importante que las mujeres perciban ingresos, tengan propiedad de bienes, tengan una trayectoria laboral ininterrumpida y acceso a una pensión derivada de sus cotizaciones. Todo esto comienza en el aumento de la participación laboral femenina, como objetivo de política pública. La cual debe estar gestionada y planeada de tal forma que sirva como un avance hacia la igualdad de género, el aumento de la calidad de vida y la garantía de una pensión digna para la vejez. Así, los sistemas de pensiones pueden contemplar un trato diferenciado y reconocer qué medidas son necesarias para impactar

⁵ La perspectiva de agencia implica asumir a las personas como responsables, con la capacidad de reconocer sus condiciones y posibilidades, de decidir y de actuar conforme a ello. Sen (2000) menciona que el papel limitado de la agencia afecta a todas las personas, mientras que la agencia de las mujeres tiene consecuencias positivas en la familia, la sociedad y los derechos económicos.

positivamente en la calidad de vida de las mujeres, y en la reducción de las desigualdades en los mercados de trabajo.

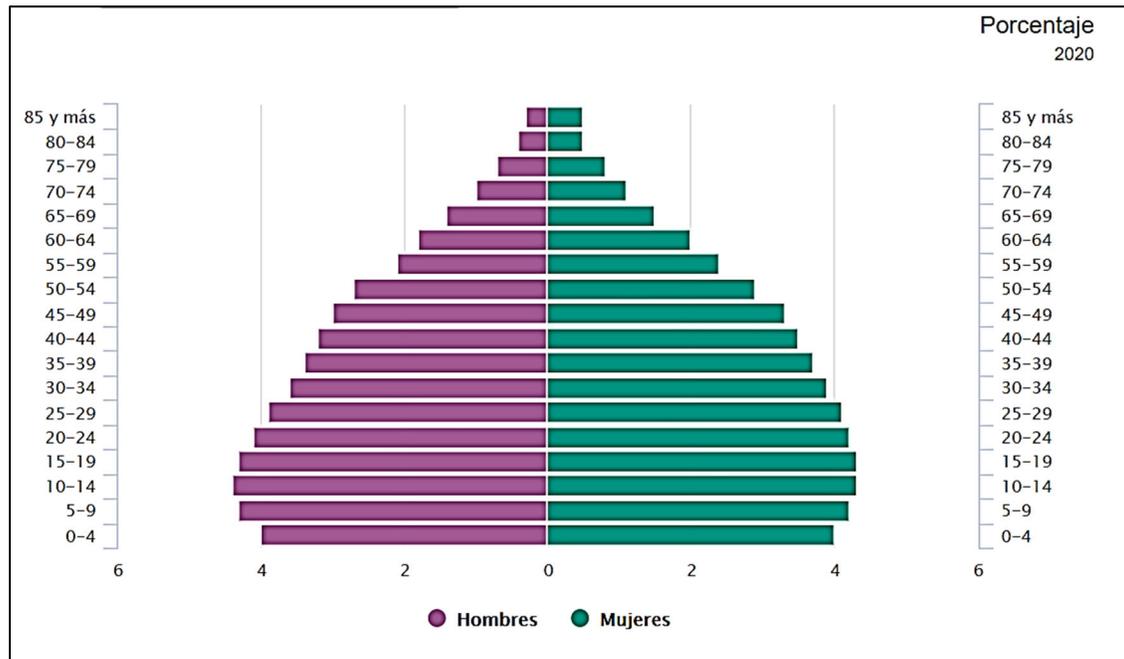
III. Las pensiones contributivas y las desigualdades de género y derechos

La discusión sobre el sistema de pensiones debe considerar un gran conjunto de aspectos sociales. Por un lado, es necesario abordar todo lo relacionado a los mercados de trabajo, sus leyes y la forma en la que se comportan quienes interactúan en ellos. Y, por otro lado, resulta indispensable conocer la demografía que afecta las dinámicas de la población fuera de estos mercados, lo cual implica abordar el trabajo de cuidados, las características sociodemográficas y las decisiones que toman las personas a lo largo de su vida.

Según resultados de la Censo de Población y Vivienda 2020, realizado por el INEGI, en México residen aproximadamente 126,014,024 personas. La estructura poblacional muestra que la mayoría de las personas tiene menos de 50 años, lo cual indica que el problema de envejecimiento demográfico llegará en las próximas décadas (Figura 1).

Según datos dicho Censo, para 2020 el 87% de los hogares son familiares, de los cuales el 71% son nucleares, 28%, ampliados y 1%, compuestos. Así mismo, 95% de los hogares no familiares son unipersonales. Cabe destacar que los hogares monoparentales representan el 18% del total y, para 2017, el 84% de estos tienen jefatura femenina.

**Figura 1. Composición, estructura y distribución de la población en México
Censo 2020**



Fuente: *Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI*. Recuperado de:
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>

Por otro lado, es importante exponer el panorama que nos ofrecen los indicadores relacionados a la ocupación y el empleo en México. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)*, casi el 60% de la población ocupada en México no cuenta con acceso a la salud como un derecho o prestación, condición que no distingue géneros, pero que es un aspecto muy relevante a la hora de hablar de seguridad social y pensiones. Porque, si la población ocupada no está cotizando en el IMSS, tampoco tiene servicios de salud; y si no está cotizando, tampoco está contribuyendo a su AFORE. Esto se explica en gran medida por la condición de informalidad. Del total de la población ocupada, el 54% se encuentra en ocupación informal, siendo esto una condición recurrente para hombres y mujeres.

Dentro de los indicadores de Ocupación y Empleo, se encuentra la población no económicamente activa (PNEA) que se divide en disponible y no disponible. Dentro de esta

categoría, más del 70% son mujeres y, de este porcentaje, el 79% no está disponible principalmente porque no tiene interés en trabajar dado que tiene que atender “otras obligaciones” las cuales no se especifican. Esta tendencia también existe en los hombres, aunque en términos absolutos sean menores. Sin embargo, es necesario mencionar que, dados los estereotipos de género que determinan la división sexual del trabajo, las estadísticas deben contemplar la naturaleza de las “otras obligaciones”, porque probablemente se refiere a las responsabilidades de cuidados familiares que realizan las mujeres en los hogares sin remuneración y que les impide acceder a los mercados de trabajo para obtener algún tipo de ingresos económicos.

El análisis del sistema de pensiones debe utilizar una perspectiva de género cuando genere indicadores por sexo, de tal forma que se pueda conocer cómo se comportan realmente las personas, cuál es el origen de la toma de decisiones y se pregunten por qué existen tendencias que determinan la vida de las mujeres, generando una brecha de desigualdad con los hombres. Así como las estadísticas no reconocen el trabajo no remunerado de las mujeres, el modelo de protección social tampoco lo hace. El sistema de pensiones está diseñado, como se muestra más adelante, para individuos hombres, clientes del sistema financiero. No considera las condiciones de informalidad, de trabajo doméstico y de cuidados, ni las desigualdades de género en los mercados laborales.

3.1 Las pensiones contributivas en México

Marco (2004) explica que, en la década de los años noventa, América Latina vivió las reformas económicas más profundas bajo el concepto neoliberal, el cual impuso la idea de que el Estado era excesivo y, por lo tanto, el papel predominante lo debería tener el mercado; es decir, el Estado solo se entendería como un ente regulador, que debía dejar espacio al libre mercado. Así, las reformas al sistema de pensiones fueron pieza clave para modificar las relaciones entre el papel del Estado y la sociedad; así como para superar el déficit fiscal derivado del mal manejo de los sistemas de seguridad social de la región.

La autora también explica que, casi simultáneamente, se celebraba la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) en Beijing, la cual estuvo fundamentada en los derechos humanos y el cuestionamiento al sesgo patriarcal, y a la neutralidad de las instituciones públicas y privadas. Sin embargo, este movimiento no logró permear los debates y reformas al sistema de pensiones en la región latinoamericana.

El sistema de pensiones actual mexicano tiene su origen en 1997, en donde se reformó el sistema tradicional de reparto y se optó por un diseño de pensiones en un sistema público de capitalización de cuentas individuales que fuera gestionado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE). La reforma fue justificada a partir de la inviabilidad financiera que tenía el sistema de reparto de beneficio definido debido al envejecimiento demográfico que sufrió el país en esa década (CONSAR, 2020, 30 junio).

La Ley de Seguro Social del 97 entró en vigor ese mismo año, de tal forma que derogó la Ley correspondiente a 1973, incorporando un esquema de pensiones contributivas bajo el régimen de beneficios definidos. Este régimen está en función del salario de la persona trabajadora que realiza contribuciones durante su vida laboral dentro del mercado de trabajo formal. Estas contribuciones son definidas y se financian de manera tripartita (patrón, trabajador y Estado), colocándose en una cuenta individual que es administrada por una AFORE. Los montos de la pensión al finalizar la trayectoria laboral dependen de la cantidad ahorrada en dicha cuenta (Banco de México, 2021, marzo).

Cuadro 2. Cuentas Administradas por las Afore

(Cifras al cierre de junio de 2021)

Trabajadores Registrados	50,640,114
Trabajadores Asignados	18,507,529
Total de Cuentas Administradas por las Afores	69,147,643

Fuete: Elaboración propia con datos de la CONSAR

Actualmente, son 69,147,643 cuentas administradas por las Afores, según datos de la CONSAR para junio del 2021⁶, como puede verse en el Cuadro 2. Sin embargo, el total de cuentas administradas por las Afores son 68,153,091 para la misma fecha, siendo mayor esta cifra porque contempla las cuentas que están pendientes de ser asignadas a su respectivo trabajador. A simple vista, el número parece ser muy alto en comparación de la población ocupada que se ha expuesto anteriormente. Sin embargo, según el Banco de México (2021, marzo) los datos de la CONSAR indican que solo el 25% de la población que trabaja de manera remunerada y cotizó a lo largo de su vida podrá tener acceso a una pensión. De la misma forma, los datos de la OCDE indican que la tasa de remplazo⁷ de una persona con un ingreso igual al promedio de la distribución salarial que tendrían acceso a una pensión sería del 27.7%, porcentaje que representa uno de los valores más bajos en comparación al resto de países de esta organización.

3.2 Las desigualdades de género en las pensiones contributivas en México

El sistema de pensiones contributivas mexicano tiene un sesgo androcéntrico porque no considera a las mujeres ni al trabajo de cuidados no remunerados que realizan a lo largo de su vida. Dentro del diseño del esquema contributivo y de su última reforma, no se contemplan las desigualdades de género, ni la división sexual del trabajo e ignora la reproducción de la vida.

Entonces, el diseño del sistema de pensiones responde a los mismos fundamentos que la teoría económica neoclásica y del neoliberalismo mismo. Se puede decir que también cuenta con el *sesgo mercantilizador y del proveedor masculino*. Como consecuencia, las mujeres que realizan el trabajo doméstico y de cuidados en sus hogares, tienen grandes limitaciones para involucrarse al mercado formal y terminan sacrificando su seguridad

⁶ Incluye trabajadores independientes y cotizantes al ISSSTE, y cuentas pendientes de ser asignadas.

⁷ La tasa de remplazo es el porcentaje que representa el monto mensual de una pensión en relación con lo que la persona recibió como salario promedio durante su trayectoria laboral como trabajadora.

social y sus pensiones por atender la reproducción social; así mismo, cuentan con menor independencia financiera durante su etapa productiva y en la vejez.

Por ello, entre las desigualdades de género que imperan en los mercados de trabajo y deben ser consideradas en cualquier reforma al sistema de pensiones, se tiene la precariedad y flexibilidad laboral, la informalidad, la segregación y segmentación laboral, la subcontratación, la feminización de la fuerza de trabajo y la alta presencia de mujeres en los mercados secundarios. Todos estos factores limitan la vida laboral de las personas y afecta en mayor medida a las mujeres.

Así, la forma en que funciona el esquema de pensiones contributivas es la expresión de la tensión que existe entre la obtención de beneficios por el capital y el cuidado y sostenimiento de la vida humana. Los beneficios son generados en el mercado, en el ámbito público, y exigen trabajadores de tiempo completo. Es decir que los empleos no consideran la necesidad de tiempo para los cuidados de la vida humana. No la consideran porque dan por hecho que se hará de alguna manera: las mujeres son quienes realizan estas actividades. La tensión surge justo cuando una mujer quiere incorporarse al mercado laboral, ya que tiene que atender simultáneamente sus responsabilidades de cuidado y su actividad laboral.

Ella no puede abandonar esas tareas, sino que debe asumir un rol doble (Carrasco, 2001). Pero las mujeres son castigadas por asumir este doble rol, ya que no pueden dedicarse por completo al mercado. Son castigadas en su productividad, en su seguridad social y en la vejez, al tener menores o nulos ahorros. Ramírez (2019) nos explica que, actualmente, menos de un tercio de la vejez cuenta con pensión de retiro derivada de sus contribuciones y de este porcentaje, menos del 20% son mujeres, quienes en su mayoría tienen pensión por motivo de viudez.

Ante esto, podemos decir que el sistema de pensiones consolida la privatización de la vida doméstica, separando a la familia del lugar de trabajo. Es decir, desliga la esfera pública de los hogares y contribuye a que las mujeres sean dependientes económicamente de los

hombres y estén relegadas a solo estar en la esfera doméstica, o sea, en el ámbito privado (Seccombe, 2005).

Como explica Ramírez (2019), las mujeres enfrentan una doble desigualdad con el sistema de pensiones de capitalización individual de administración privada, porque tienen una esperanza de vida mayor y en promedio cotizan menos años que los hombres. Además, las pocas mujeres que tienen pensiones no han sido por contribuciones, sino por viudez. Así mismo, las mujeres suelen ser las principales beneficiarias de programas sociales de apoyo a la vejez, dado que no han tenido acceso a un sistema de pensiones que las beneficie.

IV. Las pensiones no contributivas y las desigualdades de género y derechos

Las pensiones no contributivas son transferencias que realiza el gobierno federal destinadas a una población objetivo, están financiadas con gasto corriente del presupuesto federal y buscan dar garantía de derechos. En México, las pensiones no contributivas son un derecho constitucional desde mayo del 2020, cuando se reformó el Artículo 4º de la CPEUM, quedando de la siguiente manera:

“Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad”.⁸

La política de seguridad social mexicana hace valer este derecho a través del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el cual existe en el país desde

⁸ El pasado 5 de agosto de 2021, el Gobierno de la Ciudad de México anunció que el 9 de agosto del mismo año iniciaría el registro para el *Programa Pensión para el Bienestar de Personas Adultas Mayores* para todas las personas residentes del estado con edad entre 65 y 67 años. Para mayor información, véase la página web oficial del Gobierno de la Ciudad de México, disponible en: <https://www.cdmx.gob.mx/portal/articulo/pension-universal-a-personas-mayores>

el 2003⁹, aunque ha evolucionado a través de los años. A partir de la reforma mencionada, el Programa tiene oficialmente un carácter universal y las personas que reciben las transferencias son consideradas derechohabientes y no personas beneficiarias. Es necesario mencionar que el carácter universal que tiene el Programa implica que las mujeres puedan acceder a una pensión durante su vejez, a pesar de no haber realizado trabajo remunerado formal.

4.1 Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores es el programa más importante dentro del esquema no contributivo del sistema de pensiones mexicano. Su importancia radica en la universalidad del derecho que otorga, la cantidad de presupuesto público que ejerce y su importancia para amortiguar las desigualdades generadas en el sistema contributivo.

A partir de lo planteado en las Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el pasado 22 de diciembre del 2020 (DOF, 2021), este programa tiene como cobertura a las personas adultas mayores mexicanas por nacimiento o naturalización, con residencia en México y su población objetivo son las personas adultas mayores indígenas o afroamericanas de 65 años o más de edad, personas adultas mayores mexicanas de 68 años o más de edad y personas adultas mayores de 65 a 67 años, incorporadas en el padrón de derechohabientes del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2020. La instrumentación del Programa está a cargo de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP o Unidad Responsable UR 213); y el

⁹ En realidad, este programa tuvo su primer antecedente en el Programa “Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, residentes en la Ciudad de México”, el cual inicio en el 2001 de manera local, donde se exigía mínimo una residencia local de tres años de antigüedad en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México. A nivel federal, este programa tiene como antecedente el “Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales” que comenzó en 2003, como se manca en el texto.

presupuesto con el que cuenta es de \$ 135,065,744,972 para el año 2021; lo cual representa el 70% del presupuesto del Ramo 20 - Bienestar y el 2% del gasto neto total.

Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (junio, 2020) el Programa otorga pensión a 8 millones de personas adultas mayores, de las cuales 4.5 millones son mujeres y 3.5 millones son hombres. Así mismo, 800 mil son personas indígenas, quienes reciben su pensión tres años antes que el resto, es decir, a los 65 años (Cuadro 3).

Cuadro 3. Derechohabientes del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

(Cifras al cierre de junio de 2020)	
Total	8,000,000
- Mujeres	4,500,000
- Hombres	3,500,000
Personas indígenas (hombres y mujeres)	800,000

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (junio, 2020)

El Programa se encuentra alineado a diferentes objetivos a partir de política pública de desarrollo, la Constitución Política de México y los acuerdos internacionales, tal como se muestra a continuación:

- En el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*¹⁰ bajo el objetivo de “construir a un país con Bienestar, que tiene como propósito favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México”.
- En los Objetivos Prioritarios, Estrategias Prioritarias y Líneas de Acción Puntuales del *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*¹¹, donde el Objetivo 1 es “contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva

¹⁰ Se refiere al publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, en su Eje "Política Social".

¹¹ Se refiere al publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2020.

y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan”, y en su Estrategia 1.2 que busca “instrumentar las pensiones solidarias no contributivas, con pertinencia cultural, para personas con discapacidad y adultas mayores a fin de mejorar su bienestar”.

- En el artículo 4° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, bajo la reforma publicada el 8 de mayo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, donde se estableció que “las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad”.
- En la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, en su segundo objetivo “Poner fin al hambre, lograr la seguridad”.

4.1.1 Identificación del problema de género

El *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*, según lo reportado en el 1er Informe Trimestral 2021 de Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20 (Secretaría de Bienestar, 2021), tiene dentro de sus acciones la incorporación de la perspectiva de género con la finalidad de dar acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros. Dice textualmente el punto 11. Perspectiva de Género de las Reglas de Operación del Programa:

“El Programa incorpora la perspectiva de género con el propósito de contribuir al acceso de las mujeres a los beneficios de este programa en igualdad de condiciones; privilegiando, en su caso, la inclusión de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas), para solucionar las condiciones inmediatas en la vida de las mujeres, y medidas estratégicas que tiendan a la valorización de la posición que las mujeres tienen en la comunidad, modifique

los patrones culturales y destierre los estereotipos que ocasionan discriminación y violencia, así como medidas que aceleren el logro de la igualdad sustantiva para el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la inclusión productiva, en la toma de decisiones, en los procesos de implementación del Programa y en general, en el logro de los objetivos planteados en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

En este sentido, el programa atenderá las líneas de acción del Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de las Mujeres PROIGUALDAD, que correspondan” (DOF, 2021, p. 11).

A partir de lo anterior, se identificó que este programa afirma tener perspectiva de género, ya que considera que puede solucionar los problemas de desigualdad de género mediante el reconocimiento de igualdad de trato entre hombres y mujeres. Sin embargo, es necesario considerar que existen diferencias significativas en la vida laboral entre hombres y mujeres marcadas principalmente por la división sexual del trabajo, la cual obliga a las mujeres a hacerse cargo del trabajo de cuidados. La consecuencia de esto se ve reflejada en las constantes interrupciones que tiene la trayectoria laboral de las mujeres, así como su entrada y permanencia al mercado laboral. Si el *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* tuviera perspectiva de género, consideraría este aspecto y tendría un trato diferenciado entre hombres y mujeres al momento de definir las características del beneficio o del derechohabiente. Por ejemplo, este programa sí tiene un trato diferenciado con población adulta mayor indígena o afroamericana de 65 años o más, ya que se les otorga el beneficio desde tres años antes que al resto de beneficiarios.

Así mismo, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2021 del Programa se presenta en sus Reglas de Operación en el Anexo 2. Ninguno de los indicadores presentados en la MIR del Programa hace referencia a las relaciones de género, ni a su respectiva desigualdad. Tampoco se mencionan las palabras “género”, “mujeres”, “hombres”.

4.1.2 Impactos y resultados del programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

La ejecución del Programa busca solucionar los problemas de desigualdad de género mediante el reconocimiento de igualdad de trato entre hombres y mujeres. Sin embargo, esto tiene grandes limitaciones ya que las condiciones en las que cada sexo llega a la vejez son sumamente distintas, por lo que la igualdad de trato reproduce las desigualdades de género. Es necesario puntualizar que las políticas de igualdad de trato pueden disminuir las desigualdades en otras circunstancias tales como el acceso a la educación, al voto, a los productos financieros, etcétera. Sin embargo, en el caso de las pensiones para adultos mayores, la igualdad de trato a hombres y mujeres reproduce las desigualdades de género dado que no se considera las desigualdades generadas antes por las diferencias en las que cada sexo llega a la vejez en cuanto a acceso a pensiones contributivas, ahorros, cotizaciones y esperanza de vida.

El acceso al Programa no hace distinción por género, según la cobertura establecida en los lineamientos de las Reglas de Operación (DOF, 2021), “el programa atenderá a personas adultas mayores mexicanas por nacimiento o naturalización...”. Lo que implica que el derecho es universal. Cabe mencionar que a partir de la reforma constitucional al Art. 4 del 2020, “las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad” (CPEUM). Por ello, recibir el apoyo del Programa es un derecho universal que no distingue género o sexo.

Hombres y mujeres llegan con diferencias marcadas en cuanto a acceso a pensiones contributivas, montos, ahorros y cotizaciones. Todo comienza con la división sexual del trabajo que obliga a las mujeres a que asuman las responsabilidades de reproducción social como cuidados y labores domésticas, impacta su trayectoria laboral en cuanto a continuidad y a dificultades de acceder al mercado formal. Además, el sistema de pensiones

contributivas tiene una cobertura muy baja que afecta principalmente a las mujeres porque los procesos institucionales reproducen estereotipos de género, se presentan como “neutrales” y tienen sesgos de género.

En este sentido, las mujeres en la vejez se encuentran en desigualdad a sus congéneres, por lo que el apoyo económico que reciben les impacta de manera diferenciada y éste no es capaz de disminuir dichas desigualdades. Cabe mencionar que las mujeres en la vejez se enfrentan a mayor esperanza de vida y a la continuidad de trabajos de cuidados no remunerados que ofrecen a su familia.

Por otro lado, es necesario decir que el Programa tiene impactos positivos en las mujeres derechohabientes, principalmente en su nivel de ingreso dado que el apoyo es económico, lo cual les ofrece mayor agencia e independencia económica, por lo que fortalece su posición en las relaciones de poder dentro de su familia y de su comunidad, lo cual tiene un impacto positivo también en el acceso a los servicios de salud y al bienestar económico, social, físico y emocional. Como ya se mencionó, el Programa hace efectivo el Artículo 4 constitucional, por lo que reconoce a las mujeres como sujetas del derecho a una pensión no contributiva a partir de los 68 años y 65 años para las personas indígenas y afroamericanas.

El programa en sí mismo no tiene impactos negativos para mujeres o para hombres. Sin embargo, como ya se mencionó, el impacto negativo del Programa es que reproduce las desigualdades de género al tener el mismo trato para hombres que para mujeres.

4.2 La desigualdad de género en las pensiones no contributivas en México

El análisis del *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* mostró que, a pesar de que afirma tener perspectiva de género, no la tiene. Dentro de sus Reglas de Operación se reconoce la importancia de tener dicha perspectiva para solucionar los problemas de desigualdad de género, por lo que se utiliza la igualdad de trato a hombres

y mujeres. Sin embargo, este tipo de acciones tiene fuertes limitaciones para abordar las desigualdades de género del sistema de pensiones mexicano, por lo que se presenta como un programa neutral al género. Esto genera que el Programa reproduzca las desigualdades, en lugar de disminuirlas. Es necesario que el Programa desarrolle acciones previas en materia de equidad, ya que sin ella no es posible arribar a la igualdad de género. Por ejemplo, podría plantearse como objetivo reducir en las personas adultas mayores las desigualdades de género mediante acciones afirmativas que den un trato diferenciado a mujeres que no cotizaron por dedicarse al cuidado. Esto con la finalidad de que el Programa no reproduzca las desigualdades, sino que las reduzca.

Este Programa no cuenta con acciones afirmativas en materia de género, como sí lo hace con población adulta mayor indígena o afroamericana de 65 años o más, ya que se les otorga el beneficio desde tres años antes que al resto de derechohabientes. El Programa tampoco menciona las desigualdades de género en sus objetivos, indicadores y población objetivo.

El análisis del Programa permite reconocer que la perspectiva de género no se ha implementado de manera transversal dentro de las Políticas de Bienestar y de seguridad social, sino que éstas únicamente se han adaptado a cumplir lo mínimo de los requerimientos en materia de política para la igualdad de género. En este sentido, se concluye que el Programa analizado contribuye a disminuir las desigualdades sociales, pero reproduce las desigualdades de género.

V. Discusión y conclusiones

El esquema contributivo del sistema de pensiones mexicano está diseñado de forma individual, responsabilizando a cada individuo de su propio ahorro. No considera las diferencias en la trayectoria laboral entre hombres y mujeres, mucho menos toma en cuenta a las mujeres y el trabajo no remunerado de cuidados que ellas realizan y la manera como impacta su inserción laboral. El sistema de pensiones mexicano es androcéntrico y es el resultado de la ola de reformas neoliberales implementadas en la década de los noventa en América Latina, enfocadas a reducir el gasto público en materia de seguridad social, entre otros objetivos. El diseño del sistema de pensiones mexicano está basado en la disminución de las intervenciones del Estado en la economía y en la seguridad social.

Las condiciones de las mujeres en la vejez como resultado en un sistema de pensiones que las vulnera desde diferentes ámbitos (cálculo de pensiones, tablas de mortalidad diferenciadas, pensiones de monto inferior, esperanza de vida mayor, etcétera) genera una alerta para los próximos años, ya que se espera una población envejecida, constituida principalmente por mujeres, que arrastran las consecuencias del modelo neoliberal, en un país con altos índices de pobreza (CEPAL, 2019). Ante esto, es fundamental generar propuestas de reforma que disminuyan las condiciones de desigualdad que tienen actualmente las mujeres y que amenazan con incrementarse en los próximos años.

El esquema no contributivo del sistema de pensiones mexicano sirve como amortiguador de este proceso y contribuye a disminuir las desigualdades sociales que se generan en los mercados laborales y en el acceso a las pensiones contributivas. Sin embargo, reproduce las desigualdades de género, a pesar de que el *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* es el programa que tiene mayor presupuesto público del Anexo 13 - Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Es importante continuar discutiendo esta problemática y cuestionar el impacto, positivo o negativo, que tendrán lugar las reformas recientemente aprobadas. Por un lado, la reforma

al artículo 4º constitucional, en donde se declara derecho universal las pensiones no contributivas para personas adultas mayores de 68 años. Y la reforma al esquema contributivo que entró en vigor en enero del 2021. Ambas se presentan de manera prometedora para la población en general; sin embargo, ninguna de ellas tiene intenciones de reducir las desigualdades de género. La universalidad del derecho a una pensión no contributiva, al menos, garantiza el otorgamiento de transferencias económicas a mujeres que de otro modo no hubieran podido alcanzar una pensión contributiva.

Una reforma al sistema de pensiones con perspectiva de género y derechos debe estar enfocada en el incremento de la autonomía económica de las mujeres, el reconocimiento de la economía del cuidado, el envejecimiento demográfico que intensificará la crisis de cuidados, el trabajo informal y en la no discriminación. Siempre buscando una disminución de la brecha de género en las condiciones de las mujeres, en la vejez y la pobreza en México.

En términos generales, es necesario que las instituciones públicas, los hacedores de política económica y la sociedad tengan muy claro que el Estado tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la garantía de derechos humanos. Entonces, la perspectiva de derechos humanos y la perspectiva de género deben estar presentes en todas las etapas de la política pública, así como de su evaluación, lo que implica forzosamente el presupuesto público y los resultados de su ejecución.

El marco normativo mexicano garantiza la incorporación de la perspectiva de género en el gasto público, sin embargo, las medidas no son suficientes para garantizar que se cumplan los objetivos de incluir dicha perspectiva. Es necesario integrar el presupuesto por resultados y aumentar la participación de las mujeres en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y sistemas de protección social.

Bibliografía

- Banco de México. (2021, marzo). *La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas* (Extracto del Informe Trimestral Octubre-Diciembre 2020). Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B097F33DE-A56A-DA9E-9620-7A9CDC32AA8B%7D.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM). Art. 4. 8 de mayo del 2020. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Carrasco, C. (2001). La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?, *Mientras Tanto*, (82), 43-70.
- CEPAL (2019). *De beneficiarias a ciudadanas. Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina*. Santiago: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44488-beneficiarias-ciudadanas-acceso-tratamiento-mujeres-sistemas-pensiones-america>
- CEPAL (2020). *El sistema de pensiones en México Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf
- CEPAL (2021). *Acerca de Protección Social*. Santiago: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social/acerca-proteccion-social>
- CONSAR (2020, 30 junio). *El Sistema de Ahorro para el Retiro a 23 años de su creación*. Gobierno de México. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Recuperado de <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-sistema-de-ahorro-para-el-retiro-a-23-anos-de-su-creacion-246520>
- DOF (2021). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2021. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608440&fecha=22/12/2020

- Elson, D., y Cagatay, N. (2003). El contenido social de las políticas macroeconómicas. En P. de Villota (Ed.), *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización: análisis de su impacto sobre las mujeres* (pp. 75–110). Madrid: Icaria.
- Marco, F. (2004). Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género: *Cuaderno 90*. CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27830-sistemas-pensiones-america-latina-un-analisis-genero>
- ONU MUJERES. (2020). *Covid-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. (BRIEF v 1.1. 17.03.2020). Recuperado de <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>
- Ramírez, B. (2019). La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana. *El Trimestre Económico*, LXXXVI (4) (344), 967-1001.
- Secombe, W. (2005). El trabajo del ama de casa en el capitalismo. En Rodríguez, D. y Cooper, J. (Comp.), *Debate sobre el trabajo doméstico* (pp. 175-208). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (junio, 2020). *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores | Conferencias sobre Programas del Bienestar*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/stps/es/articulos/pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores-conferencias-sobre-programas-del-bienestar?idiom=es>
- Sen, A. (2000). La agencia de las mujeres y el cambio social. En *Desarrollo y Libertad* (pp. 233–249). México: Editorial Planeta.