

Impacto de un derecho humano legislado en la disminución de la pobreza en México

Impact of a legislated human right on poverty reduction in Mexico

O impacto de um direito humano legislado na redução da pobreza no México

Silvia Matallana Villegas¹

Recibido: 30 de agosto de 2024

Aprobado: 2 de octubre de 2024

Publicado: 2 de diciembre de 2024

Cómo citar este artículo:

Silvia Matallana Villegas. *Impacto de un derecho humano legislado en la disminución de la pobreza en México*. DIXI, vol. 27, n°. 1, enero-junio 2025, 1-23.
DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2025.01.07>

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2025.01.07>

¹ Doctora en Ciencias Jurídicas. Actualmente becaria Conacyt en estancia posdoctoral en la Universidad Autónoma de Querétaro (México).

Correo electrónico: matallanavillegas@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0962-9462>



Resumen

La constitucionalización del derecho universal a la pensión del adulto mayor constituye una evidencia de que el Congreso mexicano está en condiciones de promover una legislación sólida acorde a los derechos humanos. Con ello, cumple con su función principal de promover el bienestar, maximizando la utilidad general al disminuir los niveles de pobreza en la población. Igualmente, protege a las minorías más vulnerables. No obstante, para cumplir con este propósito, la legislatura no solo debe insertar los derechos en la legislación, sino que además tendrá que especificar estándares precisos para garantizarlos a través de una efectiva materialización, expresando de manera detallada su contenido y por tanto facilitando su exigibilidad.

Palabras clave: derechos humanos, legislatura, pensión del adulto mayor, pensiones no contributivas, pobreza.

Abstract

The constitutionalization of the universal right to a pension for the elderly is evidence that the Mexican Congress is in a position to promote sound legislation in accordance with human rights. In doing so, it fulfills its main function of promoting welfare, maximizing general utility by reducing poverty levels in the population. It also protects the most vulnerable minorities. However, in order to fulfill this purpose, the legislature must not only insert the rights in the legislation, but also specify precise standards to guarantee them through an effective materialization, expressing their content in detail and thus facilitating their enforceability.

Keywords: Human rights, legislature, elderly pension, non-contributory pensions, poverty.

Resumo

A constitucionalização do direito universal a uma pensão para idosos é uma evidência de que o Congresso mexicano está em posição de promover uma legislação sólida e alinhada com os direitos humanos. Ao fazer isso, ele cumpre sua função principal de promover o bem-estar, maximizando a utilidade geral ao reduzir os níveis de pobreza da população. Ele também protege as minorias mais vulneráveis. No entanto, para cumprir esse propósito, o legislador deve não apenas inserir direitos na legislação, mas também especificar normas precisas para garanti-los por meio da materialização efetiva, expressando seu conteúdo em detalhes e, assim, facilitando sua aplicabilidade.

Palavras-chave: Direitos humanos, legislador, aposentadoria por idade, pensões não contributivas, pobreza.

I. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos reconocidos a través de instrumentos internacionales establecen estándares comunes para que todas las naciones y las instituciones gubernamentales los alcancen. Muchos de los objetivos generales de la Declaración Universal y las Convenciones de Derechos Humanos solo pueden realizarse mediante un programa legislativo detallado y por eso en sus textos incluyen llamados a promulgar legislación. Al tratarse de aspectos del bienestar humano que necesitan respeto, protección y promoción, requieren que las legislaturas expresen de manera detallada su contenido.

Webber y Yowell sostienen que los Parlamentos están bien posicionados para asegurar y promover los derechos humanos. El argumento que esgrimen parte de afirmar que las legislaturas tienen la responsabilidad de proponer y aprobar la legislación para garantizar los derechos humanos, considerando que el bien común es el fin propio de la ley y los derechos humanos son parte integral del bien común para una sociedad. Lo anterior confronta la tesis según la cual los congresos operan por mayorías, y esto no siempre coincide con los derechos humanos de las minorías¹.

Esta tesis se hace aún más latente en un panorama de Parlamentos fragmentados o multipartidistas en el que nuestras democracias parecen enfrentarse de manera inestable. La consagración jurídica y el desarrollo legislativo de los derechos humanos se dificulta al considerar, como señala Zagrebelsky, que la ley no es ya la expresión de una sociedad política internamente coherente, sino una manifestación y un instrumento de competición y enfrentamiento social; por tanto, no es el final, sino la continuación del conflicto². Precisamente, este panorama provee una explicación para comprender por qué muchas legislaturas en diferentes épocas y lugares no han sabido responder a su responsabilidad con respecto a los derechos humanos.

La argumentación de Webber y Yowell parte de un escrutinio al escepticismo frente a la capacidad de la legislatura para proteger los derechos humanos, en contraste con los tribunales que, según varios autores, son más eficaces en atender las pretensiones de las minorías y los grupos poblacionales desaventajados³. Es indiscutible que la ley promovida por las mayorías, en muchas ocasiones en Parlamentos fragmentados, se torna en contra de las minorías. No obstante, esto puede obedecer

1 Grégoire Webber y Paul Yowell. *INTRODUCTION: SECURING HUMAN RIGHTS THROUGH LEGISLATION*. Cambridge University Press. (2018).

2 Gustavo Zagrebelsky. *EL DERECHO DÚCTIL*. Trotta. (1995). Pág. 38.

3 Alejandro Sahuí Maldonado. *Desacuerdos sobre derechos Waldron y Dworkin sobre parlamentos y tribunales*. *ANDAMIOS: REVISTA DE INVESTIGACIÓN SOCIAL*, núm. 35. 2017. Pág. 159-185.

a la susceptibilidad de la legislatura a la demagogia, a las pasiones temporales y la corrupción, o a dinámicas más profundas que van más allá de estos fenómenos⁴.

Algunos teóricos señalan que, incluso cuando la legislatura está libre de estas faltas contingentes, su función no abarca la deliberación razonada sobre los derechos humanos o los principios morales que los sostienen. Si se considera que el factor que determina la aprobación de las leyes es el interés político más que la fuerza del razonamiento y del mejor argumento, persiste la concepción de que legislar consiste en promover el bienestar social agregando preferencias, como un sustituto del razonamiento durante el proceso de deliberación. Así, el utilitarismo es el principio sobre el cual deliberan las instituciones legislativas, y el cálculo utilitarista es la medida final de la justificación política, en oposición a consideraciones morales o del bien común. Es de este modo que la legislatura se concibe como promotora del bienestar social en un sentido agregado⁵.

Con el fin de desarrollar este argumento, en principio se considera que los integrantes de las legislaturas son individuos electos que representan los intereses de sus electores en el Parlamento. La representación de estos diversos intereses dentro del régimen parlamentario, durante el proceso de formación de la ley, convoca distintas preocupaciones sociales legítimas, cuyo desafío consiste en lograr el reconocimiento y la tutela de la mayor parte de los intereses involucrados; o por lo menos alcanzar la armonización de los intereses sociales afectados a lo largo del proceso resolutivo. En el caso de sociedades sumamente desiguales y con intereses políticos contradictorios, resulta difícil construir una voluntad general y termina en un proceso durante el cual se van agregando diferentes intereses.

El presente artículo busca comprobar si las legislaturas pueden garantizar los derechos humanos a través de modos de protección efectivos, incluso más que aquellos que ofrecen los tribunales a través de la revisión judicial⁶. De esta hipótesis se desprenden las cuatro tesis expuestas por Webber y Yowell, que se relacionarán con el caso sobre los derechos humanos del adulto mayor: la pensión universal para el bienestar de las personas adultas mayores. De manera precisa, las tesis se presentan en los siguientes términos:

4 Grégoire Webber y Paul Yowell, *supra*, nota 1.

5 *Id.*

6 Wintgens plantea que en los sistemas legales contemporáneos la teoría legal se basa en el papel central del juez, lo cual ha dejado el papel del legislador en gran parte ignorado y subteorizado. Ver: Luc J. Wintgens. *Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación*. DOXA: CUADERNOS DE FILOSOFÍA DEL DERECHO, núm. 26. 2003, Pág. 261-289.

1. La legislatura es capaz de una deliberación basada en principios y la acción legislativa consiste justamente en una deliberación razonada para promover el bien común, cuyo objetivo es el bienestar y los derechos de todas las personas en comunidad;
2. La legislatura no está intrínsecamente sesgada contra las minorías; por lo tanto, es apta para participar en la toma de decisiones basada en principios sobre derechos humanos;
3. Una legislación sólida no se opone a los derechos humanos, sino que afirma sus requisitos, incluso al especificar los estándares amplios y orientados a objetivos contenidos en los instrumentos de derechos humanos, en una forma legal relativamente precisa;
4. La legislatura es capaz de asegurar los derechos humanos especificándolos en forma tal que los derechos no sean anulables frente a intereses contrapuestos o frente al bienestar general⁷.

Con el objetivo de comprobar esta hipótesis con respecto al derecho a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM), se debe identificar y analizar el marco normativo promovido por la legislatura, a través del cual se introdujeron modificaciones a la Constitución para insertarla como un derecho dentro de su texto. Se pretende determinar si la legislatura llevó a cabo una deliberación razonada y basada en principios para promover el bien común, que tiene como objetivo el bienestar. Así mismo, se quiere comprobar si el órgano colegiado entró en consideraciones respecto a la viabilidad de reconocer estos derechos para una minoría, en oposición a los derechos de todas las personas en comunidad; o si para justificarla se recurrió a principios sobre derechos humanos y estándares amplios orientados a objetivos propios de los instrumentos de derechos humanos en una forma legal relativamente precisa. En el mismo sentido, se procura considerar si su objetivo fue asegurar que estos derechos que reconoce no puedan ser anulables frente a intereses contrapuestos o el bienestar general.

Finalmente, para verificar el estado de la materialización del derecho a la PBPAM se utilizan los criterios de universalidad y suficiencia, en términos de los objetivos perseguidos mediante la intervención legislativa del Congreso mexicano y la efectiva concreción del derecho. A su vez, se recurre a los indicadores propios de desempeño para el sistema de pensiones no contributivas: monto de la prestación, cobertura, costo y sostenibilidad financiera.

7 Grégoire Webber y Paul Yowell, *supra*, nota 1.

II. PROBLEMATIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL ADULTO MAYOR

En la actualidad, las estadísticas muestran que solo la mitad de la población mundial aspira a recibir una pensión básica en la vejez⁸. La progresiva reducción de la cobertura de los programas previsionales contributivos se combina con el aumento de las tasas de informalidad laboral y las inequidades en el mercado del trabajo formal⁹.

En 2020, en México, el 46,1 % de la población de 65 años o más tenía ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos. El alto porcentaje de personas de este grupo etario en situación de pobreza dificulta la plena garantía de los derechos del adulto mayor, y constituye un desafío para la construcción de políticas públicas dirigidas a la población mayor que garanticen el acceso a sus derechos sociales¹⁰.

Considerando que el derecho a la seguridad social sirve de garantía para la protección de otros derechos sociales, y teniendo en cuenta que los tres componentes de la protección social son la regulación laboral, la pensión contributiva y la pensión no contributiva, se entiende la trascendencia de esta última como alternativa al debilitamiento de los esquemas de pensiones contributivas.

Muchas situaciones que comprometen los derechos de las personas adultas mayores se pueden contrarrestar a través de los modelos de pensión no contributiva. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) lo ha sustentado, confirmando su viabilidad como garantía de protección de los derechos humanos de los adultos mayores, con cifras que demuestran su impacto positivo en el bienestar de la población adulta mayor. Es claro que gracias a los ingresos provenientes de sistemas de pensiones no contributivos cerca del 20 % de las personas de 65 años y más ya no se encuentran en situación de pobreza extrema¹¹.

8 Se experimenta un intenso y precipitado proceso de envejecimiento poblacional; mientras que en 2015 cerca del 12 % de la población global eran personas mayores de 60 años, en 2050 esta cifra aumentará al 21 %.

9 Alberto Arenas de Mesa. LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA ENCRUCIJADA: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD EN AMÉRICA LATINA. Publicaciones de la Cepal. (2019). Pág. 189.

10 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. 2022.*

11 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. 2019.*

En México, la PBPAM¹² se ubica dentro de las políticas de protección social, por lo cual forma parte de una estrategia general de reducción de la pobreza y administración de los riesgos sociales bajo un enfoque de derechos. Esto se basa en que las pensiones no contributivas con cobertura universal pueden asegurar un salario mínimo para los adultos mayores, que los pone por encima de la línea de pobreza, o les garantiza el acceso a una canasta básica para enfrentar eventualidades asociadas a enfermedad, invalidez, pérdida de ingresos y deficiencias estructurales del sistema de seguridad social. Constituye, además, una garantía de protección de otros derechos humanos relacionados, dada su interdependencia e indivisibilidad, como lo son el derecho a una vida digna y el derecho a unos estándares mínimos de vida que incluyen el bienestar económico.

1. Antecedentes jurídicos de los derechos del adulto mayor

La Declaración Universal de Derechos Humanos es el primer instrumento internacional que reconoce los derechos de las personas adultas mayores a partir del artículo 25, según el cual toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le permita asegurar su salud y bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

De manera específica, en el ámbito del Sistema Americano de Protección de Derechos Humanos, en el artículo 9 sobre el Derecho a la Seguridad Social contenido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece a la letra: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.

Respecto al sistema de protección de derechos humanos regional, el 15 de junio de 2015 la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó el texto de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que México aún no ratifica¹³. La trascendencia de esta Convención radica en el hecho de que es el primer instrumento internacional que

12 Universalidad de la pensión significa un ingreso básico (sin condicionantes de acceso y de carácter vitalicio) destinado a todos los adultos mayores a partir de una determinada edad de manera universal, es decir, sin hacer distinción entre quienes se han encontrado por fuera o dentro del mercado de trabajo formal durante su etapa de actividad.

13 De hacerlo se contaría con la ratificación número 10, (el noveno fue Perú), con lo que la Convención finalmente entraría en vigor.

agrupa y especifica los derechos humanos y principios que deben incluirse en la legislación, las políticas públicas y los programas nacionales para lograr la independencia, autonomía, salud, seguridad, integración y participación de las personas de 60 años o más, y eliminar la discriminación por motivos de edad. La pertinencia de que México considere su ratificación consiste en que la Convención define esos derechos de manera exhaustiva, y además dichos derechos les son reconocidos como individuos y como grupo.

De ratificarse, se convertiría en un instrumento jurídico que permitiría un control de convencionalidad en la materia, considerando que en la legislación mexicana la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores no hace referencia en sus principios a la protección de los derechos humanos, ni a la igualdad, ni a la no discriminación, y tampoco a la equidad y la igualdad de género; al bienestar, el cuidado y la valorización de la persona mayor.

En particular, el artículo 4 de la Convención establece para los Estados Parte compromisos específicos que adquieren a fin de salvaguardar los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona mayor enunciados en la Convención, sin discriminación de ningún tipo. Destacan los incisos c) y d), por cuanto se refieren a las acciones legislativas y presupuestarias tendientes a lograr la garantía de los derechos económicos y sociales de las personas adultas mayores. A la letra se establece que los Estados Parte:

c) Adoptarán y fortalecerán todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos.

d) Adoptarán las medidas necesarias y cuando lo consideren en el marco de la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; sin perjuicio de las obligaciones que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.¹⁴

14 Destacados en cursiva de la autora.

El Estado mexicano tendría la obligación de realizar acciones para hacer efectivo el acceso a los derechos contenidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, tales como reformas legislativas, adecuada distribución presupuestaria, establecimiento de mecanismos de seguimiento, evaluación del avance de programas y elaboración de políticas públicas, entre otros.

2. Deliberación legislativa para la constitucionalización de la PBPAM

En el ámbito de la legislación mexicana, en 2020 se modificó el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al siguiente tenor: “Los adultos mayores de 68 años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en términos de la ley. Para los indígenas y afroamericanos será a partir de los 65 años”.

Mediante el análisis del proceso legislativo que resultó en la introducción de la PBPAM en el artículo 4 de la Constitución, se pretende determinar si la legislatura llevó a cabo una deliberación razonada y basada en principios para promover el bien común, cuyo objetivo es el bienestar. A su vez, si entró en consideraciones respecto a la viabilidad de reconocer estos derechos para una minoría en oposición a los derechos de todas las personas en comunidad; si para justificarla se recurrió a principios sobre derechos humanos y estándares amplios orientados a objetivos incluidos en los instrumentos de derechos humanos en una forma legal relativamente precisa. Se busca determinar si su objetivo fue asegurar que estos derechos que reconoce no sean anulables frente a intereses contrapuestos o frente al bienestar general.

Es importante comentar que, aunque ya existían programas de la PBPAM previo a su aprobación, la adición al referido artículo constitucional consolida un cambio en la perspectiva jurídica. Esto significa que se dio una transición de la protección social de los programas de Pensión para Adultos Mayores que habían iniciado en 2003, con restricciones en montos y coberturas, a un derecho universal reconocido a nivel constitucional.

En la exposición de motivos del proyecto de decreto de la Reforma Constitucional, se expresa la motivación que lo impulsa a: “Asegurar el derecho al bienestar social en su conjunto a través de un Estado de Bienestar igualitario y fraterno elevado a rango constitucional, que proteja las personas a lo largo de la vida”. Este propósito cumple

además con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de eliminar la pobreza entre los adultos mayores¹⁵.

Por lo tanto, se infiere que la Reforma Constitucional tiene la intención de garantizar una prestación a través del derecho para asegurar alimentación, vivienda y medicinas, todo ello posibilitando un nivel de vida de supervivencia, especialmente para aquellos que no cuenten con ingresos durante su vejez. En consecuencia, este derecho social del adulto mayor se equipara a la pensión no contributiva que busca que las personas cuenten con un piso mínimo de ingresos a una edad preestablecida y prevenir que experimenten situación de pobreza. Se trata de un derecho adquirido en favor de los beneficiarios del precepto constitucional.

La Cámara de Diputados fungió en calidad de Cámara de origen, donde el proyecto de decreto se aprobó con 243 votos a favor, 46 en contra y 18 abstenciones. En la Cámara de Senadores, en contraste, se aprobó por unanimidad con 88 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención. Los legisladores que votaron a favor coincidieron en la relevancia de la constitucionalización de los derechos sociales para que las partidas presupuestales que les correspondan no estén sujetas a los vaivenes de la política y sean reconocidas independientemente de la ideología del gobierno que sustituya al que promueve su constitucionalización.

En contraste, el argumento de quienes se opusieron a la reforma y votaron en contra se sustentó en la naturaleza instrumental y utilitarista de la reforma constitucional al abrir espacios de desamparo a amplios grupos que existen en extrema vulnerabilidad, a cambio de aprovisionar “correas de transmisión estrictamente electorales al partido en el poder”. Se consideró que su aprobación equivalía a “constitucionalizar el clientelismo” por ser contrario a la democratización y la universalización de los derechos fundamentales; también, se afirmó que viola algunos de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, por cuanto de manera excluyente y utilitarista se plantea institucionalizar que los apoyos únicamente sean dirigidos a las y a los mexicanos de cierto rango de edad¹⁶.

En reconocimiento a la pluralidad que impera en el Congreso, parafraseando el argumento, esgrimen que lo que reconcilia y lo que los une orgánicamente es la noción del bien común. Sin embargo, el bien común no es ni el interés ni el capricho

15 Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, Año xxiii. Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 26 de noviembre de 2019, Número 5410-iii. Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de bienestar. Exposición de motivos. 2019.

16 Cámara de Diputados. Lxiv Legislatura. Diario de los Debates, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Legislativo Federal. 2020.

de una sola persona, sino solamente el bien, el interés y la aspiración de la comunidad. El diputado Éctor Jaime Ramírez Barba afirma de manera textual: “No vamos a avalar una propuesta que quiere elevar a rango constitucional el clientelismo político. No vamos a aprobar una reforma a nuestra Constitución con tintes populistas que lo último que busca es el bien de las personas”¹⁷.

Estos argumentos coinciden con el desarrollo de las hipótesis que plantean Webber y Yowell en torno a que las deliberaciones del Congreso fluctúan entre el interés político y la fuerza del razonamiento o del mejor argumento. Para sustentarlo, se persiste en el concepto del bien común como elemento integrador de intereses, pero en últimas el argumento propio del principio del utilitarismo es el que sostiene que “legislar consiste en promover el bienestar social agregando preferencias como un sustituto del razonamiento durante el proceso de deliberación”. Esto por encima de consideraciones propias del bien común, en la cual la legislatura se concibe como promotora del bienestar social en un sentido agregado¹⁸.

Los diputados que desarrollan este argumento reconocen la composición plural de los integrantes de la legislatura, pero a la vez sostienen la primacía del interés común sobre la armonización de diversos intereses sociales legítimos. Si el interés común prevaleciera sobre los intereses divergentes, se reconocería que el carácter universal del programa le imprime una perspectiva de derechos humanos, más allá de un programa de política de protección social no contributiva. Mediante esta inserción de la pensión dentro del texto constitucional, se cumple con el precepto expresado por King¹⁹ de que este actuar del legislativo es una manifestación del compromiso de buena fe, considerando que el motor principal para proteger los derechos sociales es y siempre será la legislación primaria adoptada por una legislatura representativa.

No obstante, la argumentación en contra parece apegarse a la dificultad de construir una voluntad general y apelar a que la deliberación termine siendo un proceso de agregar intereses durante el proceso de formación de la ley, como si no hubiera manera de que se reconcilien en aras del interés común. De manera precisa, la legislatura debe invocar su deber de asegurar las condiciones que promuevan el bienestar de todos en la comunidad, y en particular los derechos humanos, especificándolos en forma tal que no sean anulables frente a intereses contrapuestos o al bienestar general. Esto debe traducirse en una ley positiva detallada que garantice su realización, en este caso los derechos sociales de este sector vulnerable de la población, sin que ello se contemple en detrimento de otros intereses o del interés general.

17 *Id.*

18 Grégoire Webber y Paul Yowell, *supra*, nota 1.

19 Jeff King. *JUDGING SOCIAL RIGHTS*. Cambridge University Press. (2012).

3. Armonización de la legislación de acuerdo con el artículo 4 constitucional

La constitucionalización de la PBPAM es central para asegurar que no sean anulables los derechos que en ella se consagran, pero debe ir acompañada de la respectiva producción de las disposiciones necesarias y detalladas del derecho, lo cual implica la consecuente obligación de armonizar la legislación en los términos previstos en la Constitución.

En este sentido, en los artículos transitorios de dicha reforma constitucional se estableció que el Congreso de la Unión debería: “[...] armonizar el marco jurídico en la materia para adecuarlo [...] debiendo incluir disposiciones que determinen los alcances y permitan dar cumplimiento gradual conforme a lo que se apruebe en los presupuestos de egresos correspondientes, así como la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para garantizar los derechos derivados del [...] Decreto”²⁰.

Aunque las legislaturas son fundamentales en esta tarea, a menudo trabajan en conjunto con otros órganos, y de ahí la necesidad de garantizar que se destine el recurso requerido para otorgar la pensión universal. Se requiere, por tanto, el proceso de armonización legislativa para que a través de normas secundarias se cumpla con el alcance universal y se garantice la suficiencia presupuestal. En este tenor, el artículo tercero transitorio de aquella reforma constitucional asegura que las personas vulnerables —en este caso, personas adultas mayores— reciban sus pensiones o apoyos de igual o mayor valor que el ejercicio fiscal inmediato anterior.

El proceso de armonización legislativa inicia con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la cual deberá contener el derecho previsto en el artículo 4 constitucional que establece el derecho al pago de la PBPAM. Este derecho obliga al Gobierno a incluir en el Decreto de Presupuesto de Egresos el monto necesario para cubrir el importe correspondiente para otorgar la PBPAM a todos los adultos mayores de 68, y 65 años para indígenas y afromexicanos. La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores debe contener este derecho y esta obligación, ya que una política social establecida en una ley adquiere un carácter permanente en el sentido de que, por su naturaleza jurídica, no puede ser modificada o desconocida por el poder ejecutivo.

El 3 de febrero de 2022, el Senado aprobó como Cámara de origen el dictamen que adiciona el artículo 5 bis a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a fin de establecer que las personas mayores de 68 años tendrán derecho a recibir una pensión por parte del Estado. Así mismo, destaca que en el caso de las

20 Artículo Segundo de los Transitorios de la reforma del artículo 4.º constitucional del 8 de mayo de 2020.

personas indígenas y afrodescendientes esta prestación se otorgará a partir de los 65 años de edad.

La adición pasó a proceso de revisión por parte de la Cámara de Diputados. De aprobarse, se llevaría a cabo una primera armonización ordenada en la reforma constitucional a la citada ley. Este dictamen propone adicionar al artículo 5 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores el diverso artículo 5 bis, que establezca: "Las personas adultas mayores de 68 años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva de conformidad con el párrafo 15 del artículo 4 constitucional. En el caso de las personas indígenas y afrodescendientes esta prestación se otorgará a partir de los 65 años".

Esta reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores debe contemplar todos los aspectos relacionados con el pleno cumplimiento del precepto constitucional que garantice el derecho a la referida prestación. En la forma en que está contemplada, no resultaría en una armonización integral que le diera pleno efecto en términos de derechos y obligaciones para que se cumpla con el precepto constitucional. Se requerirán dos condiciones para lograr que la PBPAM beneficie a la totalidad de los adultos mayores y garantice la línea mínima de bienestar: universalidad y suficiencia. En conjunto permitirán que se cumpla con el objetivo general de lograr su efectiva materialización, y con ello reducir los niveles de pobreza en el grupo etario de personas adultas mayores.

III. ANÁLISIS SOBRE LA MATERIALIZACIÓN DEL DERECHO A LA PBPAM

La obligación del Estado de lograr la garantía y efectividad del derecho, que lleva a la materialización, no solo significa su cumplimiento por la vía jurisdiccional, sino también que su realización plena consiste en que el Estado cumpla con su obligación para hacerlo efectivo en sus obligaciones positivas; en este caso, entregar la pensión a las personas adultas mayores de manera universal. Esto involucra la concurrencia de medidas legislativas, administrativas, judiciales y presupuestarias.

Se considera adecuado realizar este análisis recurriendo a los indicadores propios de desempeño para el sistema de pensiones no contributivas: monto de la prestación, cobertura, costo y sostenibilidad financiera. Esta evaluación permitirá determinar si el marco normativo vigente permite la materialización del derecho a la PBPAM.

1. Monto de la prestación

La legislación vigente en México no establece un monto específico para cumplir con el derecho a la PBPAM. Actualmente, el monto que se entrega ha sido el resultado de un aumento gradual de la pensión bajo diferentes programas, hasta llegar al monto actual que se entrega de manera universal.

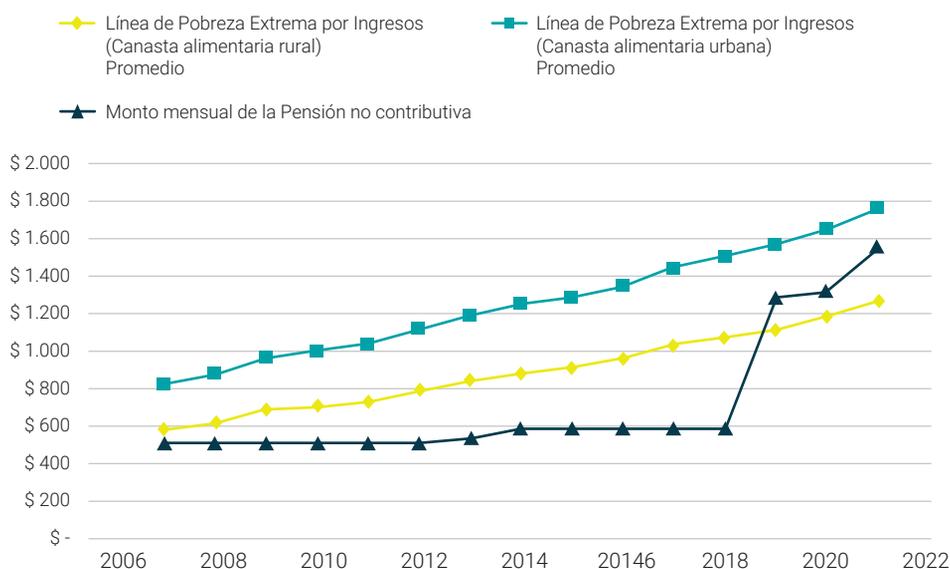


Figura 1. Evolución del monto mensual de la pensión no contributiva en México

Fuente: Elaboración propia con datos de las líneas de pobreza por ingresos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

El artículo constitucional no establece una referencia al monto, pues solo habla del derecho que tienen los adultos mayores de 68 (y los indígenas y afroamericanos mayores de 65) a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en términos de la ley. Considerando, como ya se comentó, que el objetivo de la prestación consiste en proveer y garantizar un nivel básico de seguridad económica, y con ello aliviar la pobreza, la adecuación de sus beneficios se debe medir en relación con la línea de pobreza.

Por otra parte, aun cuando a los adultos mayores se les reconoce como titulares de derechos, no se establece un piso mínimo solidario de protección social. Tampoco se definió el concepto de bienestar que sirva de base para establecer un monto mínimo que pueda cubrir la canasta alimentaria y no alimentaria (canasta básica para el adulto mayor), y que tenga en cuenta las características y necesidades de dicho grupo de población. Esto significa una cuantía que les permita asegurar el valor real en el tiempo de la prestación, y así enfrentar eventualidades asociadas a

enfermedad, invalidez, pérdida de ingresos y deficiencias estructurales del sistema de seguridad social.

Como ya se comentó, aún no se ha armonizado el artículo tercero transitorio, dado que falta legislar sobre la suficiencia del monto de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda. Mientras que a nivel federal hoy en día se entrega una pensión monetaria no contributiva por precepto constitucional, la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores no lo contempla, ni tampoco determina la concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios en la formulación y ejecución de las políticas públicas para las personas adultas mayores. A este efecto, hay un vacío de armonización en las legislaciones locales para cumplir con la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno.

Esta concurrencia tendría el objetivo de complementar la PBPAM que permita a sus beneficiarios enfrentar eventualidades asociadas a enfermedad, invalidez, pérdida de ingresos y deficiencias estructurales del sistema de seguridad social. Con este fin, en el ámbito estatal y local, se deben coordinar acciones para mejorar efectivamente las condiciones de vida de las personas adultas mayores y evitar que proliferen programas sociales inconexos y dispersos.

A manera de antecedente, las prestaciones no contributivas —en su mayoría en Latinoamérica— están asociadas a un nivel de subsistencia. Al estar desacoplados del sistema de seguridad social, ya no tienen la finalidad de igualar el monto de jubilación en el sistema contributivo, por lo que su objetivo no es proveer la misma cantidad para aquellos que no cuentan con alguna. La finalidad consiste en garantizar un nivel básico de seguridad económica o prevenir la pobreza; por tanto, su monto se puede medir en relación con la canasta básica alimentaria, la línea de pobreza u otra medida estándar de bienestar como el PIB per cápita del país. La Cepal las contempla como inferiores a la línea de pobreza extrema de 2,5 dólares por día a paridad de poder adquisitivo (PPA), superiores a la línea de pobreza extrema, pero inferiores a la línea de pobreza moderada de 4 dólares por día a PPA o superiores a la línea de pobreza moderada²¹.

A efectos de su materialización como derecho humano, se requiere definir una fórmula que establezca el cálculo del monto a asignar. Por la naturaleza de la ley, que es la de reglamentar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, se deduce que debería agregarse en su estructura normativa.

21 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. 2019.

2. Cobertura

El porcentaje de cobertura constituye un indicador de la efectividad en la protección de las personas adultas mayores. Para cumplir con una cobertura universal, se constituyó el Padrón Único de Beneficiarios (PUB), que incorpora la población objetivo de personas adultas mayores. La población objetivo debe componerse con base en los criterios de elegibilidad. A partir de 2019, se ha ampliado constantemente la cobertura en busca de la universalidad, estableciendo la edad como único criterio de elegibilidad, y se pasó a una cobertura de todo adulto mayor a toda persona mayor de 65 años de edad en el territorio mexicano. Como resultado, entre diciembre de 2018 y diciembre de 2022 se pasó de un padrón de 5 a 10,3 millones de derechohabientes²².

Para determinar si este padrón contempla al universo de adultos mayores con más de 65 años de edad, se requiere contrastar la información del PUB con el número de beneficiarios de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y los datos del Consejo Nacional de Población, a fin de detectar beneficiarios que no se han vinculado aún al PUB.

Entre las ventajas de otorgarle a la PBPAM un carácter universal se encuentra el hecho de no requerir gasto presupuestal adicional en evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre los solicitantes o verificación de incompatibilidades de la PBPAM con otra prestación contributiva. Esto debería redundar en facilidades en los requisitos para ejecución y la entrega.

Ahora bien, es importante puntualizar que el texto constitucional establece la edad de 68 años para acceder a una pensión no contributiva; por otro lado, las reglas de operación del Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2021, establece la edad de 65 años de manera general. En este orden de ideas, la posibilidad de acceso determinado en las reglas de operación maximiza el derecho constitucional, al igual que bajo la óptica del principio pro persona permite una adopción armónica de la ejecución del derecho constitucional de pensión no contributiva a los 65 años.

En efecto, es de considerarse que el párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “[...] las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los

22 Secretaría de Bienestar. *Tercer Informe de Labores 2020-2021*. 2021.

tratados internacionales²³ de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia". Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que, en el caso de interpretación de las normas, es necesario encontrar en ellas un significado que las haga compatibles con el texto constitucional, buscando evitar la invalidez constitucional y maximizar la interpretación en aquellos escenarios donde dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas.

En síntesis, es posible considerar que las reglas de operación maximizan el derecho constitucional a una pensión no contributiva en armonía incluso con los instrumentos internacionales y nacionales, tales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Recomendación 162 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores de edad; el Protocolo de San Salvador; la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

La ampliación de la cobertura es una tendencia que ha ido en aumento de manera progresiva en los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina. En términos absolutos, aumentó de cerca de un millón a once millones de personas de 65 años y más entre 2000 y 2017²⁴. Varios países latinoamericanos han alcanzado coberturas cercanas al 40 % de la población de 65 años y más, con lo cual se encuentran en camino de cumplir con el objetivo en el que el monto de la pensión supere la línea de pobreza por ingresos (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Panamá).

3. Costo y sostenibilidad financiera

La problemática que se enfrenta para continuar extendiendo la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos y lograr su universalidad será de carácter presupuestal, y depende de las fuentes de financiamiento que posibiliten la sostenibilidad

23 El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) permite la protección y la vigencia de ciertos derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano. Los Estados parte se comprometen a lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos en la medida de los recursos disponibles. Así mismo, una interpretación conjunta de los artículos 26 y 29 de la CADH, de acuerdo con la Sentencia *Awas Tingni vs. Nicaragua* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que una vez que esos derechos se garanticen el Estado no podrá cancelarlos o volverlos a limitar.

24 Alberto Arenas de Mesa. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19*. MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO N.º 212. 2020.

financiera de esta política pública²⁵. Arenas de Mesa sustenta la tendencia en los países latinoamericanos en esta dirección con las siguientes cifras:

	2000	2017
Número de países con SPNC	8	16
Cobertura de los SPNC	3,8	22,7
Gasto público de los SPNC	0,12	0,39

Figura 2. América Latina (16 países*): países, cobertura y gasto público en sistemas de pensiones no contributivos (SPNC), años 2000 y 2017 (Número de países, porcentajes de la población de 65+ PIB)

*Incluye a los dieciséis países de la región que tienen un sistema de pensiones no contributivo: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La cobertura y el gasto de los sistemas de pensiones no contributivos no consideran a Cuba.

Fuente: Arenas de Mesa²⁶.

Los ejemplos de países latinoamericanos demuestran que en el tema de la sostenibilidad financiera se trata de manejar la disyuntiva entre diferentes aspectos: que los beneficios otorgados permitan garantizar un nivel mínimo de subsistencia; que logren alcanzar un porcentaje importante de la población desprotegida; y, por último, que el costo fiscal sea relativamente bajo y sostenible en el tiempo.

La sostenibilidad depende de las proyecciones de aumento de la población en relación con el presupuesto y el monto de la PBPAM. De acuerdo con las proyecciones para 2030, para alcanzar la meta de suficiencia en las prestaciones, el gasto público en pensiones no contributivas debería incrementarse en 0,68 % del PIB en México, a fin de que corresponda a una línea de pobreza. Estas proyecciones del gasto en México implican que se requerirá destinar ingresos equivalentes a 1,9 % del PIB para que en 2024 se pueda atender a los 12 millones de adultos mayores de 65 años en el país, con un monto de pensión de 3000 pesos mexicanos mensuales cada uno.

Resulta claro que el envejecimiento poblacional generará presiones en la política fiscal dado el incremento en el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos, tanto por el aumento en el monto de las prestaciones, como por el aumento de la cobertura, si se quiere lograr la disminución de personas adultas mayores en situación de pobreza.

25 *Id.*

26 *Id.* Pág. 22.

IV. INCIDENCIA DEL DERECHO A LA PBPAM EN EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

La efectividad de la constitucionalización de la pensión para personas adultas mayores se debe determinar evaluando si cumple con los objetivos que le dieron origen. Derivado de la exposición de motivos, se identifican los siguientes objetivos: asegurar el derecho al bienestar social en su conjunto a través de un Estado de bienestar igualitario y fraterno; proteger a las personas adultas mayores; y eliminar la pobreza en este grupo etario.

Los indicadores de medición de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) corresponden a los siguientes derechos sociales: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación. De acuerdo con el Coneval, la medición de pobreza arrojó que en 2020 poco más de 3,7 millones de personas adultas mayores se encontraban en situación de pobreza. En municipios indígenas de los estados del sur del país, este grupo etario registró porcentajes superiores a 80 % de pobreza.

En el último Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022 y en el Informe de Enfoque de Resultados 2023 del Coneval, se determina que la proporción de personas en pobreza que son beneficiarias de la PBPAM se redujo entre 2018 y 2020²⁷. Así mismo, este programa con población objetivo contribuyó al cumplimiento efectivo de los derechos sociales, aunque Coneval considera que existe “una considerable oportunidad para desarrollar indicadores que permitan una medición sólida y precisa del objetivo central de los programas y acciones sociales”²⁸.

Con el fin de ahondar en estas aproximaciones que señalan que todavía se pueden desarrollar nuevos parámetros de medición, es de destacar el caso de Bolivia como un ejemplo para evaluar la efectividad de este derecho, dado que la incidencia de la pensión en la pobreza ha sido evaluada con indicadores novedosos. Aun cuando Bolivia tiene el PIB per cápita más bajo del continente, en la actualidad ha alcanzado la tasa de cobertura más alta de pensiones de vejez en Latinoamérica. A través de la pensión no contributiva denominada Renta Dignidad, en 2007 se logró la cobertura universal. Para 2018 se invirtió el 1,30 % del PIB en Renta Dignidad, la cifra más alta

27 Del citado informe se concluye que en este grupo etario el índice de pobreza bajó en 5,3 %. En dicho periodo, pasó de 43,2 a 37,9 %, en conjunto con una caída de 12,6 % en la falta de acceso a seguridad social de 41,4 a 28,8 puntos.

28 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. 2022.*

entre los países latinoamericanos. En ese mismo año, la Renta Dignidad alcanzó una cobertura del 100 %²⁹.

Entre las conclusiones de la experiencia boliviana se cuenta con las evaluaciones de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, basadas en resultados estadísticos que demuestran que la Renta Dignidad incrementó los ingresos per cápita mensual de los hogares de 164,58 bolivianos en promedio a nivel nacional, y a la vez representó un incremento en el consumo per cápita de los hogares de 153,7 bolívares, es decir, un 15,4 % de incremento³⁰. Varios estudios han evidenciado el efecto de los programas de pensiones no contributivas para personas adultas mayores en la economía, que demuestran que la demanda interna se amplía a través del consumo de los hogares, se estimula la inversión, y se disminuye la pobreza y la desigualdad de los adultos mayores y en sus hogares. De acuerdo con estudios, la Renta Dignidad ha asegurado los ingresos y el consumo de sus beneficiarios, ha reducido el trabajo infantil y ha aumentado la tasa de matrícula escolar. El programa ha generado una reducción de 14 puntos porcentuales en la tasa de pobreza entre los hogares receptores. Otros impactos favorables incluyen el fomento a la demanda local, el estímulo a la economía rural y la mejora del registro civil en áreas rurales³¹.

La experiencia de Bolivia muestra cambios en la situación de los beneficiarios de la pensión, en la medida en que logra cuantificar el efecto redistributivo de los ingresos que tiene la Renta Dignidad para potencializar el consumo y la erradicación de la pobreza³². La incidencia favorable de las pensiones no contributivas en los derechos sociales y en los índices de pobreza entre los adultos mayores tiene como complemento un impacto favorable en la economía de las familias. Vale la pena mencionar otros indicadores que ha desarrollado la doctrina, como es el caso de Juárez y Rodríguez³³, con mediciones del efecto de las pensiones no contributivas sobre el bienestar subjetivo de los adultos mayores en México, y el hallazgo de que el sector femenino de este grupo etario tiene un mayor beneficio en su bienestar subjetivo.

29 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. 2019.

30 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). *IMPACTO DE LA RENTA DIGNIDAD EN EL CONSUMO Y LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EN BOLIVIA*. Ministerio de Planificación del Desarrollo (2013).

31 Con base en análisis sobre la regresión discontinua, respecto a la pobreza subjetiva se demostraron impactos en la reducción de la incidencia superiores a los calculados para la pobreza monetaria, siendo el 13 % en incidencia monetaria y el 16,1 % de incidencia en pobreza subjetiva.

32

33 Laura Juárez y Yunuen Nicté Rodríguez Piña. *El efecto de las pensiones no contributivas sobre el bienestar subjetivo de los adultos mayores en México*. ESTUDIOS ECONÓMICOS, vol. 36, núm. 2. Julio-diciembre 2021. Pág. 279-330.

Para concluir acerca del impacto que ha tenido la PBPAM, se puede afirmar que entrega protección efectiva, disminuye la pobreza y genera condiciones favorables para que los grupos en situación de vulnerabilidad puedan enfrentar de mejor manera crisis potenciales en el futuro. No obstante, siempre debe estar acompañada de acciones efectivas tendientes a la mejora del bienestar de la población en edad avanzada y vulnerable, especialmente en el ámbito de la protección social, y más en la realidad del mundo pos COVID-19, donde este sector social ha sido duramente golpeado.

Desde esta perspectiva, se puede sostener que la decisión legislativa que incluyó la pensión dentro del texto del artículo 4 de la Constitución va a reafirmar la tesis que sostiene que las legislaturas no necesariamente están sesgadas contra las minorías y que sus decisiones se pueden basar en principios sobre derechos humanos, con el fin de ratificarlos en una legislación sólida orientada a objetivos incluidos en los instrumentos de derechos humanos en una forma legal precisa. Es así como se demuestra que resulta inexacto afirmar que los derechos de una minoría van en detrimento de los derechos de una mayoría, y del bienestar general. Por el contrario, los derechos de una minoría, en este caso un grupo etario en situación de vulnerabilidad, inciden de manera favorable en el resto de la sociedad.

V. CONCLUSIONES

El presente artículo ha tenido el objetivo de comprobar, a través del caso de la PBPAM, si la legislatura en México está en posibilidad de promover una legislación sólida acorde a los derechos humanos, y si los puede ratificar con estándares amplios y precisos para garantizar el cumplimiento de los objetivos incluidos en los instrumentos de derechos humanos.

A partir del análisis de la deliberación en el proceso legislativo, se vieron argumentos que demuestran la capacidad de deliberar de manera razonada y basada en principios para promover el bien común, el bienestar y los derechos de todas las personas en comunidad. Por otra parte, se percibieron razonamientos de carácter político que permitían vislumbrar posturas intrínsecamente sesgadas contra las minorías. No obstante, prevaleció la toma de decisiones fundada en principios sobre derechos humanos, procurando garantizar que no fueran anulables a largo plazo frente a intereses contrapuestos.

Si bien se comprobó que el avance de las pensiones no contributivas está asociado a la reducción de la pobreza en la vejez, las brechas que quedan por cerrar por parte de la legislatura consisten en la efectiva armonización que permita dotar de una materialidad al derecho social a la PBPAM, un contenido cuantificable que permita su

exigibilidad por la vía judicial, pero también por la vía administrativa. El riesgo consiste en que estas brechas sean el factor que no permita la materialización del derecho y no lo blinde contra intereses contrapuestos o el bienestar general.

El análisis de estas tesis frente a la acción de la legislatura mexicana con respecto a los derechos humanos de una minoría constituida por la población adulta mayor demostró que, más allá de asegurar y proteger los derechos humanos especificándolos en la ley positiva, es importante que cuando estos implican obligaciones de hacer, como lo es aportar una pensión pecuniaria, su voluntad de cumplir con esta obligación debe quedar asegurada en la ley misma.

En cuanto al impacto de la PBPAM en la disminución de la pobreza en México, y en particular dentro de la población de adultos mayores, el Coneval estableció criterios de medición de la pobreza que corresponden a los derechos de los adultos mayores, de manera tal que lograr que todo este sector de la población tenga ingresos superiores a la línea de pobreza constituye una garantía para el goce de sus derechos humanos. La legislatura establece el derecho a la pensión en la Constitución, y después tiene la responsabilidad de desarrollar leyes secundarias que materialicen el contenido del derecho social a la pensión y garanticen que se destinen los recursos necesarios para que esta prestación monetaria se entregue a cabalidad.

La debida cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos parece ser una medida eficiente de política pública para reducir la pobreza extrema, pero ello requiere la efectiva materialización de la PBMA como una garantía de los derechos humanos de los adultos mayores. De nueva cuenta, se requiere asegurar que estos derechos que reconoce no sean anulables frente a intereses contrapuestos o el bienestar general. Así mismo, su nivel de exigibilidad depende de que se eliminen los condicionamientos derivados de la capacidad presupuestaria, que puede hacerlo difuso. El presente análisis sobre un caso de derechos legislados confirma la tesis original: las legislaturas deben estar en las democracias, y en las que funcionan bien lo común es estar en el centro de la práctica de los derechos humanos.

VI. REFERENCIAS

Alberto Arenas de Mesa. LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA ENCRUCIJADA: DESAFÍOS PARA LA SOSTENIBILIDAD EN AMÉRICA LATINA. Publicaciones de la Cepal. (2019).

Alberto Arenas de Mesa. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19*. MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

N.º 212. 2020. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45945-sistemas-pensiones-america-latina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>

Alejandro Sahuí Maldonado. *Desacuerdos sobre derechos Waldron y Dworkin sobre parlamentos y tribunales*. ANDAMIOS: REVISTA DE INVESTIGACIÓN SOCIAL, núm. 35. 2017. Pág. 159-185. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6468998>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. 2019. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México*. 2022. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

Gabriel Winant. *La législation entre science et politique. Éléments pour une approche légisprudentielle du droit*. REVUE INTERDISCIPLINAIRE D'ÉTUDES JURIDIQUES, vol. 44, núm. 1. 2000. Pág. 115-155. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/riej.044.0115>

Grégoire Webber y Paul Yowell. INTRODUCTION: SECURING HUMAN RIGHTS THROUGH LEGISLATION. Cambridge University Press. (2018).

Gustavo Zagrebelsky. EL DERECHO DÚCTIL. Trotta. (1995).

Jeff King. JUDGING SOCIAL RIGHTS. Cambridge University Press. (2012).

Marco V. Sánchez y Pablo F. Sauma (coords). VULNERABILIDAD ECONÓMICA EXTERNA, PROTECCIÓN SOCIAL Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA. Publicaciones de la Cepal. (2011).

Laura Juárez y Yunuen Nicté Rodríguez Piña. *El efecto de las pensiones no contributivas sobre el bienestar subjetivo de los adultos mayores en México*. ESTUDIOS ECONÓMICOS, vol. 36, núm. 2. Julio-diciembre 2021. Pág. 279-330.

Luc J. Witgens. *Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación*. DOXA: CUADERNOS DE FILOSOFÍA DEL DERECHO, núm. 26. 2003, Pág. 261-289

Secretaría de Bienestar. *Tercer Informe de Labores 2020-2021*. 2021. Disponible en <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/tercer-informe-de-labores-de-la-secretaria-de-bienestar>

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). IMPACTO DE LA RENTA DIGNIDAD EN EL CONSUMO Y LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EN BOLIVIA. Ministerio de Planificación del Desarrollo (2013).