

dos.

Bienestar



Iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 4o. y 27 constitucionales: materia de bienestar

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *A seis años de gobierno... y a siete meses de que finalice...* III. *Pensiones no contributivas*. IV. *Posibilidades de ejecución...* V. *El derecho para que sea tal... tiene que ser eficaz*. VI. *Nuestro deseo*.

I. INTRODUCCIÓN

39

El 5 de febrero de 2024, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envió a la Cámara de Diputados dieciocho reformas constitucionales y dos a leyes secundarias. Dentro de estas veinte propuestas de reformas, encontramos la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Bienestar, la cual será objeto de esta breve opinión técnica.

La llamada reforma en materia de bienestar, de acuerdo con algunos aspectos que la integran, está encaminada a generar un cambio en las estructuras de los derechos sociales de grupos históricamente marginados, en estado de vulnerabilidad, tales como adultos mayores, pensionistas, personas con discapacidad, indígenas, afromexicanos, campesinos y pescadores.

Las reformas y adiciones se refieren, según se desprende del Decreto: “Artículo único: De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman del artículo 4o. dos párrafos que quedan como decimoquinto y decimoséptimo, y se recorren en su orden los subsecuentes, y

* Investigadora titular C en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-5139-0772

un párrafo que queda como vigesimoprimer; se adicionan a la fracción XX del párrafo décimo del artículo 27 un párrafo tercero, con tres incisos, y un párrafo cuarto...”.

Tenemos, entonces:

Artículo 4o. Se propone como nueva redacción los siguientes párrafos:

El Estado —la Federación y las entidades federativas— garantizará la entrega de una pensión no contributiva a las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años, cuya entrega se hará en los términos que fije la ley.

El Estado garantizará la rehabilitación y habilitación de las personas que viven con discapacidad permanente. Tienen prioridad las personas menores de dieciocho años de edad, en los términos que fije la ley.

Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley.

A las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años les corresponde la pensión no contributiva por discapacidad, y a todas las personas mayores de esa edad les corresponde la pensión no contributiva de adultos mayores.

Para este mismo artículo 4o., el vigésimo primer párrafo quedaría:

El Estado destinará anualmente los recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados, conforme al principio de progresividad y no regresión, para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en este artículo que impliquen la transferencia de recursos directos para la población. El monto de los recursos asignados no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

De igual forma, se propone que se adicione la fracción XX del párrafo décimo, del artículo 27 constitucional, para quedar como sigue:

El Estado garantizará, en los términos que fije la ley, la entrega de:

- Un jornal seguro, justo y permanente a campesinos que cultiven sus tierras sembrando árboles frutales, maderables y especies que requieren ser procesadas, conforme a las disposiciones aplicables;
- Un apoyo anual directo y fertilizantes gratuitos a productores de pequeña escala, y
- Un apoyo anual directo a pescadores de pequeña escala.

Además, se mantendrán precios de garantía para la compraventa de maíz, frijol, leche, arroz y trigo harinero o panificable, en los términos de las disposiciones aplicables.

De sus cinco transitorios deriva que el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación. El Congreso de la Unión tiene un plazo de ciento ochenta días para armonizar el marco jurídico de las leyes en las materias y adecuarlo al contenido del decreto. Las legislaturas de las entidades federativas tienen ciento ochenta días para realizar las adecuaciones normativas necesarias.

En definitiva, con respecto a: i) los adultos mayores, se establece el derecho a una pensión no contributiva —financiada con cargo al erario, gasto corriente que el gobierno federal debe cubrir con recursos que se deben habilitar para tal efecto—, a partir de los 65 años (se reduce de 68 años a 65), en el caso de las personas indígenas y afromexicanas; la edad para acceder a esta pensión se mantiene en los 65 años; ii) las personas con discapacidad, se establece el derecho a una pensión universal a menores de 65 años, así como a la habilitación y rehabilitación, con preferencia a menores de 18 años, y iii) apoyos a campesinos y pescadores, con un jornal a campesinos que siembren árboles frutales y maderables, apoyos directos a pescadores y campesinos, precios de garantía para compraventa de alimentos básicos, así como fertilizantes gratuitos a pequeños productores.

Para todo ello, el decreto menciona que el Estado destinará recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados para garantizar los derechos establecidos en dichos artículos constitucionales, mediante de sus reformas y adiciones, sin disminuir el monto asignado en el ejercicio fiscal anterior. El cómo lo harán, o su factibilidad, no se vislumbra de la lectura del decreto.

II. A SEIS AÑOS DE GOBIERNO... Y A SIETE MESES DE QUE FINALICE...

El presidente de la República, a casi seis años de iniciado el gobierno y a casi siete meses de que concluya, presenta esta iniciativa —y diecinueve más— para que, de ser aprobada, entre en vigor cuando ya no esté en el gobierno.

Cabe recordar que el presidente, desde su campaña para llegar a la Presidencia, ha mantenido siempre presente esta temática en su política —tal como se desprende de los cuidadosos y minuciosos antecedentes y diagnósticos plasmados en esta iniciativa de decreto—, es decir, pudo haberla planteado desde el inicio de su gobierno, pero lo hace al final, y ya será otro/a quien la implemente. O si realmente queremos una lectura más positiva, la iniciativa se lanza en este momento para darle continuidad a las ideas concebidas desde el inicio del sexenio; pero quedará en manos de otra persona su puesta en marcha.

Como decimos, en la misma exposición de motivos se hace notar que desde 2019, fecha en que tomó posesión de la presidencia,

el gobierno de la Cuarta Transformación se inscribe en una política social dirigida a impulsar el desarrollo sostenible del país y elevar el bienestar general de la población. En virtud de ello, la presente administración, antes de tomar posesión, anunció que establecería un programa de amplio impacto para brindar apoyo a las personas dedicadas a actividades de plantación agroforestal.

Definitivamente, es una iniciativa con las mejores intenciones; es más, si esta iniciativa —o el grueso del paquete de reformas— estuviera encaminada a lograr el equivalente a un ingreso universal básico, podría considerarse, a todas luces, una iniciativa progresista; no obstante, no existe una conexión directa entre la misma, tal como se presenta, y el mencionado ingreso universal básico, aunque eventualmente podrían converger. Lo dejamos apuntado.

Con esta sucinta exposición, las cuestiones que se plantean como básicas son: ¿por qué no presentó la iniciativa al comienzo de su periodo de gobierno en 2018, sino hasta ahora, 2024?, ¿cómo se puede implementar, por ejemplo, la financiación necesaria?, ¿qué ocurre con la ausencia de la perspectiva de género en la reforma del sistema de pensiones, en general?

El hecho es que, en caso de aprobarse, dejaría al gobierno siguiente un tema pendiente con un grado de dificultad interesante en su resolución.

III. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

El Estado tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la garantía de los derechos humanos y para ello debe contar con herramientas —jurídicas,

políticas públicas, institucionales, fundamentalmente—. El sistema de pensiones en México busca la complementariedad entre pensiones contributivas y no contributivas.

Parte de esta iniciativa se refiere a las pensiones no contributivas, y para ello, creemos, es importante saber cuáles son éstas. Nos referimos a transferencias financiadas por el gasto corriente del gobierno federal a una población determinada, para así “asegurar un nivel mínimo de subsistencia”; e indirectamente, amortiguar desigualdades generadas en el sistema contributivo; buscan dar garantía de derechos.

De esta manera, tenemos que en México las pensiones no contributivas son un derecho constitucional desde mayo de 2020, cuando entró en vigor la reforma del artículo 4o. de nuestra carta magna, al establecer: “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”.

Este derecho se hace valer, en principio, por medio del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (Programa), creado en 2003, y que ha ido evolucionando de manera paulatina hasta la reforma constitucional mencionada de 2020, en el que oficialmente tiene carácter universal, en donde cada persona se convierte en derechohabiente, y no en beneficiaria. Un Programa que funciona mediante las Reglas de Operación, *DOF* del 22 de diciembre de 2020.

Aun las bondades que permea una reforma de tal calibre (y fundamentalmente en poblaciones pequeñas —de menos de 15,000 habitantes— o con individuos con menores ingresos, además de población indígena o afromexicana) tiene una serie de puntos débiles, tales como: i) la falta de perspectiva de género en su Programa, con una evidente reproducción de desigualdad en mujeres que no cotizaron, por dedicarse al cuidado, principalmente; es decir, le falta la implementación de acciones afirmativas que den un trato diferenciado a estas mujeres; ii) el problema que puede acarrear que el aumento, incluso de montos, a pensiones no contributivas puede desmotivar o no incentivar para contribuir a la seguridad social; por ejemplo, con una baja contribución individual; iii) el envejecimiento de la población mexicana, junto con el aumento de la esperanza de vida, tiene una relación directa con el menor número de personas en edad de trabajar que puedan aportar para las pensiones

—contributivas y no contributivas—, y iv) esto último, mirando hacia un futuro inmediato, va ligado a la falta de atención de cómo educar a la juventud para que dé preferencia a los medios que, por derecho propio, pueden acceder, tales como pensiones contributivas, rentas, inversiones, ingresos laborales en lugar de la supeditación a pensiones no contributivas, donaciones familiares, por ejemplo.

En definitiva, porque todo va de la mano, faltan criterios que den el sostén necesario a la implementación de las pensiones no contributivas, tal como están pergeñadas, en torno a la viabilidad de su financiamiento, la elegibilidad de quienes realmente deberían acceder a ella, e incluso las variables sociodemográficas, en donde entra el género, la localidad y el tamaño de la población, los recursos económicos bajos, por enumerar algunas de las circunstancias que deben ser tomadas en cuenta.

IV. POSIBILIDADES DE EJECUCIÓN...

Sin lugar a duda, México, por medio de su carta magna, se ha caracterizado por su tinte social, tan importante y necesario, trazado mediante su historia y basado en el perfil de su población, su territorio y su gobierno. Con esa idea siempre presente, la(s) iniciativa(s) no parte(n) de una propuesta original, sino que, como el propio presidente expresó en su discurso de presentación de las iniciativas de reformas, la idea ya era expresada por Miguel Hidalgo y José María Morelos hace doscientos años.

Insistimos en la idea de que es más que loable el fin que busca el paquete de reformas en materia social del 5 de febrero pasado, y por ello hay que subrayar la relevancia de la(s) iniciativa(s). Lo que ponemos sobre la mesa es examinar su viabilidad o mecanismo de implementación, en el caso concreto de la iniciativa en materia de bienestar.

El ideal de justicia siempre ha estado (y debe estar) presente; el problema son los medios para obtener y alcanzar los fines propuestos.

Podemos establecer vías para una sociedad justa y solidaria, pero cuando pasamos a determinar si lo propuesto puede o no ejecutarse en términos de derecho, nos encontramos con problemas.

Comencemos con los objetivos que se pretenden con la iniciativa, es decir, materializar cambios en la política social, la arquitectura institucional, el régimen económico y las dinámicas de infraestructura de México.

Nos gustaría que esas metas se pudieran cumplir, en donde, y reiteramos, es necesario tomar en cuenta la viabilidad para su cumplimiento, los medios que se deben emplear para implementar la iniciativa.

La importancia de analizar la viabilidad constitucional de esta iniciativa es crucial, en el sentido del costo económico de estos derechos sociales para las finanzas públicas; de lo contrario, esta iniciativa se transformaría en una medida legislativa sin efectividad, y los derechos sociales que pretende empoderar no alcanzarían los objetivos propuestos y la protección de dichos sectores poblacionales.

1. *Medios económicos y fiscales*

Al examinar los medios económicos para satisfacer la iniciativa, encontramos que se enfrentan a problemas similares a lo que otras directivas encuentran en el texto constitucional: falta presupuesto, fuentes y mecanismos para la satisfacción de los deseos establecidos.

Esta iniciativa necesita cambios institucionales de gran envergadura, en donde se hace patente una reforma fiscal para financiar, por ejemplo, la modificación al sistema de pensiones. Lamentablemente, ni la iniciativa ni su exposición de motivos aluden a las implicaciones fiscales y económicas, ni a mediano ni a largo plazo.

De aprobarse la iniciativa, se asumiría un pasivo contingente al paso del tiempo para el pago de las pensiones. El problema se agudizaría paulatinamente para financiar políticas públicas en áreas como educación, salud, seguridad e inversión pública, entre otras.

Los especialistas lo subrayan: para poder garantizar su sostenibilidad, se necesita la implementación de políticas públicas fiscalmente responsables y progresivas.

2. *Destinatarios de la iniciativa*

Es más que meritorio, y destacable, otorgar auxilio económico a las personas en situación de vulnerabilidad, que se les garantice una mejor calidad de vida a aquellas personas de edad avanzada, a discapacitados, campesinos y pescadores. El problema de esta iniciativa es que no se comprende únicamente a la población numerada, sino a toda la población.

Una de las cuestiones que llama la atención es el hecho de que se privilegia económicamente a toda persona, sin distinción de su posición, es decir, la posición económica del derechohabiente. El auxiliar a los más desfavorecidos es la meta pero habrá que establecer los medios/requisitos para determinar quién será elegible. Darle progresividad a un programa que se centra en la población con menores ingresos, reduciendo, asimismo, el costo hacendario.

Aunque en la exposición de motivos se subraya que el objetivo es disminuir la pobreza, también expresa que “se prevé que el carácter universal del derecho a las pensiones no contributivas de las personas adultas mayores siga contribuyendo a disminuir la brecha de desigualdad y los índices de pobreza”. El hecho es que el texto propuesto no está relacionado.

Obviamente, esta ampliación exagerada de la población a ser beneficiada, sin tomarse en cuenta su necesidad, demerita las posibilidades de aplicación.

3. Inequidad intergeneracional

La ampliación de la población elegible a este tipo de pensión no contributiva lleva de la mano a la inequidad intergeneracional en dos aspectos: por un lado, al aumentar impuestos a un número de personas, cada vez menor, en edad de laborar y, por el otro lado, al reducir el gasto destinado a áreas como la educación, la salud y la seguridad, por ejemplo.

4. Presupuesto con perspectiva de género

Como ya anticipamos, las mujeres no están contempladas en la iniciativa, no hay presupuesto con perspectiva de género; es decir, no se hace mención, y, por tanto, no se contempla la vida laboral de las mujeres y la brecha marcada con los hombres dada la división sexual del trabajo, en donde su productividad se basa fundamentalmente en el cuidado de la familia, ya sea de manera directa, indirecta o de gestión, reproduciéndose una vez más las desigualdades.

Si bien es cierto que la universalidad del derecho a una pensión no contributiva permite acceder a las mujeres, al menos, a un monto econó-

mico, lo cierto es que una reforma en el sistema de pensiones tiene que realizarse con perspectiva de género, con varios objetivos: incrementar su autonomía económica, reconocer la productividad que implica el cuidado y visualizar que nuestra población con un envejecimiento al alza las colapsará, las orillará más hacia el trabajo informal y seguirá perpetuándose su discriminación.

5. El caso de los campesinos y pescadores

La iniciativa propone que los campesinos gocen de un jornal para que cultiven sus tierras, otorgándoseles un apoyo directo, fertilizantes gratuitos. Menciona, igualmente, que los pescadores también debe entregárseles un apoyo económico. De igual forma, se busca que se les asegure un precio de garantía para que compren los insumos necesarios.

Todo ello es más que encomiable, pero hay en la iniciativa elementos que nos producen las mismas dudas, a efectos de la financiación, de dónde saldrán los fondos para auxiliarlos?, ¿cuáles son los estudios económicos que sostienen la propuesta?

De la reglamentación que pudiera darse, se vislumbran desde ya, como decimos, obstáculos difíciles de soslayar.

V. EL DERECHO PARA QUE SEA TAL... TIENE QUE SER EFICAZ

Todo lo expresado hasta aquí es válido si tomamos en cuenta que el derecho, además, requiere ser eficaz.

Una cuestión es que un derecho sea válido y otra que pueda ser cumplido, acatado, eficaz.

La experiencia mexicana, por medio de textos constitucionales proyectados con miras eficientes, es un ejemplo de ello. Desde la Constitución de 1917 se estableció el derecho de los trabajadores a gozar de una habitación/vivienda. El hecho es que esa disposición no fue realmente acatada, hasta los años setenta, cuando se creó constitucionalmente el Infonavit, estableciendo que se apoyaría económicamente por medio del patrón, el trabajador y el gobierno. La realidad es que a más de cincuenta

años de su establecimiento, el balance, desde su operatividad, no es lo que se esperaba desde sus orígenes.

Ocurre algo semejante con la creación del Seguro Social; a casi cien años de su gestación, aún con su propia batalla, los servicios de salud esperados apenas son perceptibles. El derecho a la vivienda y el derecho a la salud van de la mano de un presupuesto con tal perspectiva, por ello, la situación descrita dista de ser un ejemplo.

La iniciativa en materia de bienestar presentada parece que van por el mismo camino, sólo que, para darle más incertidumbre, no se ha indicado el medio económico que pueda sostenerlos, con lo cual partimos ya de un derecho ineficaz.

VI. NUESTRO DESEO...

Esta(s) iniciativa(s) no son principios, en el sentido dworkiniano, pues no son reglas morales; más bien son declaraciones, aspiraciones, directrices, enunciados programáticos o principios que orientan al juzgador o a cualquier aplicador hacia fines. Lo anterior se comprende, pues el principio con el que han de ponderarse estas propuestas del Ejecutivo nos dice que nadie está obligado a lo imposible, algo que nuestra misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado.

Es en este grupo de disposiciones constitucionales donde se solicita que sean agregados los derechos que la iniciativa pretende.

En efecto, en la misma exposición de motivos, signada por el presidente de la República, los califica como “principios de universalidad y progresividad”. Dichos principios, agrega, “se materializan cuando se procura la igualdad de prerrogativas de bienestar social contenidas en la norma para el mayor número de personas, para abarcar cada día un universo más amplio y mejores condiciones de vida para los habitantes del país”.

Tenemos muchos ejemplos de declaraciones y aspiraciones, que a pesar del tiempo poco o nada se ha satisfecho (“toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”, “a disfrutar de vivienda digna y decorosa”, “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”...), iniciativas surgidas de reformas y adiciones constitucionales de las que se ha hablado mucho pero poco, o nada,

se ha cumplido; sólo para el discurso político (abstracto), campañas políticas.

Esas disposiciones son difíciles de implementar, dado que requieren estructuras y presupuesto. En el mejor de los casos, califican como disposiciones programáticas, y este es el caso de esta iniciativa de decreto de Bienestar, adiciones constitucionales, aunque las llama “principios”, califican como disposiciones programáticas, como las del resto del artículo 4o. constitucional.

La decisión que se tome será, primeramente política y, seguramente, polémica.

No queremos decir que se trata de disposiciones que no van a ser cumplidas, pero mientras se comience a lograr su cumplimiento militarán en las filas de las disposiciones inaplicadas mientras no se cuente con los medios para lograr que sean verdaderamente eficaces.

La aceptación del texto presentado por el Ejecutivo, pensamos, deberá reestructurarse para que se aclare como directrices a seguir y no como normas o reglas.

Cabe darles la bienvenida a estas directrices, que en la medida de lo posible, y como mandatos de optimización, puedan lograr lo que desde hace siglos se ha soñado.