

La iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 4o. sobre pensiones no contributivas, y 27 sobre apoyos al campo

Enrique PROVENCIO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contenido de la reforma.* III. *Valoración, necesidad y pertinencia de la iniciativa.* IV. *Los recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados.* V. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN 51

Como parte del conjunto de iniciativas de reformas constitucionales anunciadas por el presidente de la República el 5 de febrero de 2024, se encuentra la que propone diversas modificaciones al artículo 4o. sobre pensiones no contributivas para personas con discapacidad permanente y para adultas mayores, y algunas adiciones al artículo 27, relacionadas con apoyos directos a productores agrícolas y pesqueros de mediana escala, y con el mantenimiento de programas públicos de entrega de fertilizantes y de precios de garantía para algunos productos básicos.

II. CONTENIDO DE LA REFORMA

La iniciativa, que su propio encabezado denomina como cambios en materia de bienestar, se compara con las disposiciones vigentes en los cuadros 1 y 2. En lo que se refiere al artículo 4o., consiste en lo siguiente:

* Director del Programa Universitario de Estudios para el Desarrollo de la UNAM.

- En el párrafo XIV, se propone cambiar el concepto de apoyo económico por el de pensión no contributiva para las personas con discapacidad permanente; establece el límite de edad en 65 años para esta pensión, y le instituye un carácter universal, sin precisar grupos prioritarios. La obligatoriedad de garantía incluye no sólo a la Federación, sino también a las entidades federativas.
- En un nuevo párrafo, que correspondería a la fracción XV, se establecería la garantía de rehabilitación y habilitación por parte del Estado para las personas con discapacidad permanente, con prioridad a menores de dieciocho años.
- El actual párrafo XV (que pasaría a ser el párrafo XVI) cambiaría para formalizar la reducción de la edad mínima para tener derecho a una pensión no contributiva universal por parte del Estado, de 68 a 65 años, sin distinguir grupos prioritarios de población.
- En un párrafo nuevo (que vendría a ser el XVII), se haría explícito que las personas con discapacidad permanente menores de 65 años tienen derecho a la pensión por discapacidad, y que a partir de los 65 les corresponde la pensión de personas adultas mayores.
- Otro párrafo nuevo, que se ubicaría al final del artículo 4o., establecería la obligación de disponer anualmente el presupuesto necesario para garantizar el ejercicio de los derechos de todo el artículo 4o., que estén asociados a transferencias monetarias directas. Estos recursos no podrían disminuir a precios constantes.

CUADRO I

Comparación entre las disposiciones vigentes y las propuestas en la iniciativa de reforma al artículo 4o. constitucional

Artículo 4o. ... se reforman del artículo 4o. los párrafos decimocuarto y decimoquinto; se adicionan al artículo 4o. dos párrafos que quedan como decimoquinto y decimoséptimo, y se recorren en su orden los subsecuentes, y un párrafo que queda como vigesimoprimer.
...

Vigente (al 5 de febrero de 2024)	Texto propuesto
[XIV] El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza. <i>Párrafo adicionado DOF 08-05-2020</i>	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.
Sin correlativo	<i>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.</i>
[XV] 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. <i>Párrafo adicionado DOF 08-05-2020</i>	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.
Sin correlativo	<i>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.</i>
Sin correlativo	<i>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.</i>

Por su parte, en el artículo 27 constitucional (véase cuadro 2), la iniciativa plantea adicionar en la actual fracción XX del párrafo décimo, un párrafo con tres incisos: el primero sobre un jornal para campesinos que cultiven árboles, que equivale al Programa Sembrando Vida, que opera a partir de 2019; el segundo, acerca de apoyos y fertilizantes gratuitos a productores agropecuarios, y el tercero, sobre un apoyo a pescadores a pequeña escala. En los dos últimos casos se trataría de aportes anuales directos, y, aunque no se especifica, se presume que se trata de apoyos monetarios. En otra adición, que vendría a ser el párrafo final del artículo 27, se elevaría a rango constitucional el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, en la compraventa de maíz, frijol, leche, arroz y trigo harinero o panificable.

CUADRO 2

Comparación entre las disposiciones vigentes y las propuestas en la iniciativa de adiciones al artículo 27 constitucional

Artículo 27. ... se adicionan a la fracción XX del párrafo décimo del artículo 27 un párrafo tercero, con tres incisos, y un párrafo cuarto, para quedar como sigue:	
...	
Vigente (al 5 de febrero de 2024)	Texto propuesto
Sin correlativo	El Estado garantizará, en los términos que fije la ley, la entrega de: a) 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; b) Un apoyo anual directo y fertilizantes gratuitos a productores de pequeña escala, y c) Un apoyo anual directo a pescadores de pequeña escala.
Sin correlativo	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.

Elaborado con: Cámara de Diputados (5 de febrero de 2024 y 2024).

III. VALORACIÓN, NECESIDAD Y PERTINENCIA DE LA INICIATIVA

Con relación a la pensión no contributiva para las personas con discapacidad permanente, la propuesta de reforma al artículo 4o. constitucional puede considerarse como un avance en la universalización de esta garantía. En 2023, el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente cubría a 1.43 millones de personas,¹ y para alcanzar la cobertura universal y llegar a los 6.2 millones de personas en condiciones permanentes de discapacidad² el esfuerzo presupuestal se tendría que multiplicar por un factor de 4.3, lo cual tendría que ser considerado en las necesidades presupuestales federales, de acuerdo con el párrafo final que se propone adicionar al artículo 4o. constitucional.

En cuanto a la rehabilitación y la habilitación, la propuesta sí establece como grupo prioritario a las personas con discapacidad permanente menores de dieciocho años, aunque la exposición de motivos no justifica esta distinción. En opinión de especialistas y promotores de los derechos de las personas con discapacidades, esta garantía también debería tener un carácter universal, como en el caso de la pensión, ya que por derecho a la salud todas personas con discapacidad permanente deberían acceder tanto a la rehabilitación como a la habilitación, y de aprobarse la propuesta, en realidad se estaría restringiendo y no ampliando este derecho ya existente.³

En el caso de la pensión no contributiva para las personas adultas mayores, el cambio de 68 a 65 años en la edad mínima formalizaría lo que ya establece el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, cuyo objetivo es “Mejorar la situación de protección social de toda la población adulta mayor de 65 años o más de edad, a través de una pensión económica”.⁴ El párrafo que se busca reformar, que determina la edad mínima de 68 años para acceder a este derecho, fue adicionado en 2020 a la Constitución. Este beneficio se fue expandiendo en cobertura y monto en el transcurso del siglo XXI, y se ha consolidado como una de las acciones sociales de mayor arraigo y aceptación, sobre todo por el

¹ Presidencia de la República, 2023.

² Gobierno de la República, 2024.

³ D’Artigues, 2024.

⁴ Secretaría de Gobernación, 29 de diciembre de 2023.

alcance limitado de los programas formales de jubilación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de 2018 a 2022, la pobreza de ingresos de la población de 65 años y más se redujo en 12.4 puntos porcentuales. La baja en la pobreza multidimensional del mismo grupo de edad y en el mismo periodo fue de 12.1 puntos porcentuales, y hubiera sido mayor si no hubiera crecido tan significativamente la carencia por acceso a los servicios de salud a partir de 2018.⁵

La pensión no contributivas para las personas adultas mayores exigirá una valoración legislativa consistente con las necesidades de fortalecimiento de las finanzas públicas a partir de 2025, con la demanda creciente de recursos presupuestales en requerimientos ineludibles para la actual y la presente década; por ejemplo en el pago de pensiones contributivas, y con la perspectiva de transición demográfica para las próximas décadas. Como se aprecia en la gráfica 1, entre 2024 y 2050 la población de 65 años y más aumentará en poco más de quince millones. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población, Conapo, el crecimiento del grupo de 65 años y más alcanzará tasas anuales de al menos cuatro por ciento entre 2023 y 2033, y luego mayores a tres por ciento hasta 2042. Sin embargo, este grupo de edad continuará en aumento al menos hasta 2070, cuando podría estar alcanzando la cifra de 38.9 millones de personas.⁶ Se trata no sólo de tener en cuenta el impacto del acelerado crecimiento de la población de mayor edad, sino también el hecho de que la relación de dependencia por vejez pasará de poco más de 10 por ciento en 2020, a más del 30 por ciento a mediados del siglo.⁷ Otros elementos de la transición demográfica llaman a considerar de manera integral los beneficios de las pensiones no contributivas para personas adultas mayores, sobre todo considerando las necesidades y apoyos adicionales relacionados con los sistemas de servicios de cuidados.⁸

⁵ Coneval, 2023.

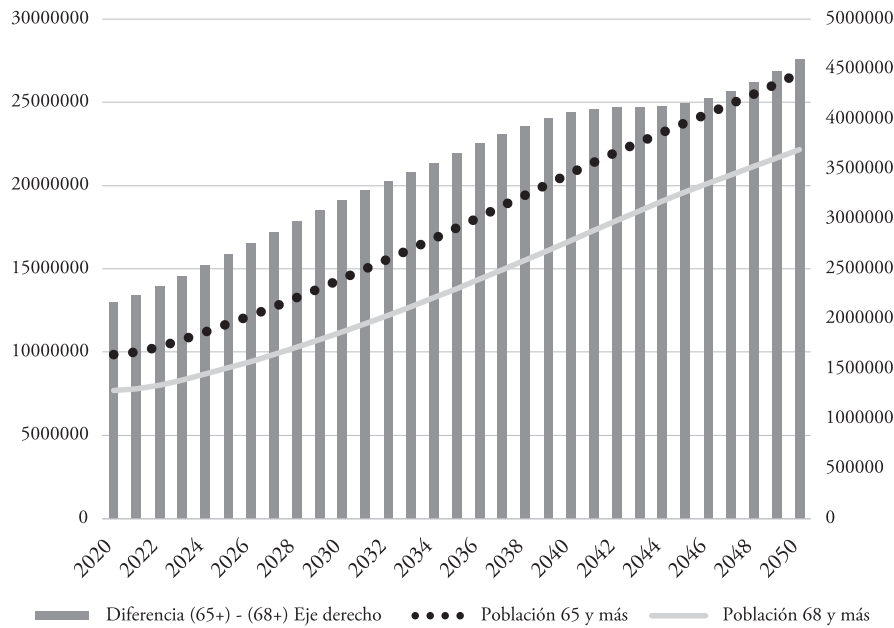
⁶ Conapo, 2023.

⁷ García, V. M., 2024.

⁸ Ordorica, M., 2024.

GRÁFICA 1

*Proyección de la población de 65 años y más, y de 68 años y más,
2020-2050, y diferencia entre ambos grupos de edad*



Fuente: elaborado con la información del Conapo, 2023.

Si se consideran en conjunto las erogaciones por pensiones, las contributivas y no contributivas, de acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, CIEP, la perspectiva es que su aumento previsto para la actual y la próxima década no alcance a ser financiado con los impuestos generales.⁹ Ambos rubros de pensiones crecerán más que el producto interno bruto y que la recaudación tributaria, en ausencia de reformas fiscales, consistentes no sólo con las demandas presupuestales que suponen las reformas constitucionales propuestas.

En lo que toca a las adiciones al artículo 27, lo que se busca con la iniciativa es la inclusión en la Constitución de cuatro programas de política, que fueron introducidos a partir de 2019 o que se recuperaron de experiencias pasadas de la administración pública federal: Sembrando Vida, Fertilizantes para el Bienestar, Apoyos para Productores Pesqueros y

⁹ CIEP, 2023.

Acuícolas (Bienpesca) y de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, todos con transferencias monetarias directas o en especie, como es el caso de los fertilizantes. Con diferentes grados de alcance, tanto en la población objetivo como en la cobertura territorial y otros criterios, en los cuatro casos se trata de programas específicos, que, como tantos otros, están comprendidos en los propósitos de desarrollo, bienestar y sustentabilidad. Se trata de instrumentos que son utilizados por muchos gobiernos para estimular o proteger la producción agropecuaria y pesquera o para favorecer el bienestar de los productores, sobre todo para los de menor escala, o estimular ciertos productos estratégicos en la oferta alimentaria básica.

Es importante recordar que la actual fracción XX del artículo 27 constitucional ya establece la obligación por parte del Estado, de promover el desarrollo rural integral y el bienestar de la población campesina, así como el fomento de la producción con infraestructura, insumos, créditos y servicios, y la garantía de abasto de alimentos básicos. En sentido estricto, la formulación vigente de esta fracción ya ampara la aplicación de programas de distribución de fertilizantes y de mecanismos de precios de garantía, aunque no el otorgamiento de jornales ni apoyos anuales directos, interpretando que se trata de apoyos monetarios, lo cual tendría que hacerse explícito. La conveniencia de incluir este tipo de elementos específicos de fomento productivo en la Constitución es discutible, ya que los programas de política se modifican en el tiempo, e incluso se sustituyen o se eliminan según el cumplimiento de sus propósitos, o bien podría ser que algunos de ellos dejaran de ser pertinentes o no fueran el mecanismo más adecuado para cumplir los propósitos que se les atribuyen.

Hasta principios de marzo de 2024 no se conocían evaluaciones de impacto de los cuatro programas mencionados. Entre estos destaca Sembrando Vida, por el apoyo otorgado a los campesinos participantes, de 6250 pesos mensuales,¹⁰ más alto incluso que la pensión para personas adultas mayores. Para motivar la adición al artículo 27 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” (véase el cuadro 2), la iniciativa se refiere principalmente a la deforestación, aunque no hay evidencia pú-

¹⁰ Secretaría de Gobernación, 8 de enero de 2024.

blica documentada sobre el impacto de Sembrando Vida en la contención de tal problema ambiental.

El objetivo principal del programa es “Contribuir al bienestar de las personas sujetas de derecho que se encuentran en municipios con Rezago Social, mediante la producción de 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas Agroforestales o Milpa Intercalada entre Árboles Frutales, a fin de cubrir sus necesidades alimenticias básicas”,¹¹ con lo cual integra propósitos sociales y ambientales. Sin embargo, conviene señalar que una acción pública con beneficios sociales y económicos directos innegables para un grupo de población no es necesariamente la mejor decisión desde la perspectiva del interés público. Para 2024, Sembrando Vida involucró un poco más de 1.14 millones de hectáreas en predios fragmentados, y casi 39 mil millones de pesos, que benefician a 455,749 campesinos.¹² Para la protección de las 64 millones de hectáreas de bosques que hay en México, según la propia exposición de motivos, la Comisión Nacional Forestal dispuso de un presupuesto, también en 2024, de 2.7 mil millones de pesos,¹³ 14 veces menor que el de Sembrando Vida. Por su parte, a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que tiene como mandato la conservación de poco más de 23 millones de hectáreas de superficie terrestre, se le asignó en 2024 un presupuesto de menos de mil millones. El señalamiento de estas disparidades no debe ser interpretado como un rechazo al beneficio que reciben quienes participan en Sembrando Vida, sino como una muestra de los contrastes entre un programa prioritario específico que se busca elevar a rango constitucional, y otros que han sido marginados en la distribución presupuestal aunque sean de muy alto interés público por el beneficio que le generarían a toda la sociedad. El dilema no debería ser retirar los apoyos a un grupo de población que los ha estado recibiendo, y con lo cual han mejorado su situación familiar e invertido en determinadas acciones, en este caso plantaciones de frutales y maderables, sino en equilibrar las decisiones y disponer de medios públicos para su aplicación en otras necesidades marginadas en la política pública.

¹¹ *Idem.*

¹² Gobierno de la República, 2024.

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), 2024.

IV. LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS SUFICIENTES, OPORTUNOS Y ADECUADOS

El párrafo que se propone añadir al final del artículo 4o. sobre la suficiencia presupuestal se refiere no sólo a los requerimientos de pensiones no contributivas incluidas en la iniciativa, sino también a todos los derechos contemplados hasta ahora en dicho artículo: los de igualdad entre mujeres y hombres, desarrollo familiar, alimentación, protección a la salud, medio ambiente sano, agua, vivienda, registro de la identidad, interés superior de la niñez, cultura, deporte, apoyo económico a personas con discapacidad permanente, becas estudiantiles en todos los niveles escolares, movilidad, y desarrollo integral de las personas jóvenes.

Además de las nuevas características que tendrían las pensiones no contributivas ya previstas, otras de las iniciativas recibidas por la Cámara de Diputados el 5 de febrero agregan al artículo 4o.: la ampliación de las garantías de protección a la salud con los atributos de integralidad, universalidad y gratuidad, más los servicios de estudios, intervenciones y medicamentos; la garantía por parte del Estado mexicano de protección, trato adecuado, conservación y cuidado de los animales; las disposiciones sobre cigarrillos electrónicos, vapeadores y otros dispositivos, y las de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas, incluyendo el fentanilo de usos ilícitos.

Es importante destacar que el nuevo párrafo que se agregaría al artículo 4o., tal como está formulado en la iniciativa, no comprende la garantía de respaldo presupuestal de todos los derechos ahí establecidos, sino que comprende exclusivamente a los amparados por las erogaciones “que impliquen la transferencia de recursos directos para la población”, es decir, de los fondos etiquetados como apoyos monetarios recibidos por las personas incluidas en los programas así definidos. Dicho de otro modo, excluye a los presupuestos distintos a las transferencias monetarias directas, y asociados al ejercicio del gasto público que se ejerce regularmente por medio de las instituciones públicas en alimentación, salud, ambiente, agua, vivienda, cultura y los demás vinculados a los servicios con los que se deberían garantizar los derechos establecidos en toda la Constitución y en la legislación secundaria.

De aprobarse este párrafo en los términos propuestos, se estarían limitando los principios de progresividad y no regresión sólo a un grupo de

programas, y se excluiría a la mayor parte de las erogaciones, que son las que realmente se dedican a cubrir los destinos de gasto que tienen como fin el logro de coberturas universales y de mejoras en la calidad de las acciones públicas en los ramos presupuestales ligados a los derechos sociales, ambientales y culturales de las personas. La exposición de motivos de la iniciativa en materia de bienestar alude al artículo 1o. constitucional como el fundamento de la progresividad, pero este y los demás principios tienen aplicación general, y no sólo para las transferencias monetarias directas. Aún más, los relativos a la universalidad, interdependencia e indivisibilidad tienen una relación más estrecha con los presupuestos de aplicación general en los ramos sociales, por lo que, en todo caso, la primera parte del párrafo XXI que se propone adicionar al artículo 4o. debería referirse a todos los derechos establecidos en la Constitución.

En una de sus defensas de las reformas constitucionales propuestas el 5 de febrero de 2024, el presidente de la República sostuvo que las propuestas no implicarán la contratación de más deudas ni harán necesaria una reforma fiscal, pues “no comprometen las finanzas públicas del país”.¹⁴ En realidad, la iniciativa de reformas los artículos 4o. y 27 no estima su impacto presupuestario, a pesar de que se le anexa el oficio de la SHCP, que consigna que no tendrá necesidades adicionales de gasto, y de que el artículo quinto transitorio de la propuesta determina que los gastos adicionales se cubrirán con movimientos compensados del presupuesto de 2024, por lo que no se considerarán ampliaciones. Ni esta ni las demás iniciativas presentadas contemplan los fondos requeridos, ni para 2024 ni para los siguientes años. El propio reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que las previsiones de gasto deben realizarse también para los ejercicios fiscales subsiguientes.¹⁵ Esto también debe ser considerado en el dictamen que el Poder Legislativo realice de la iniciativa.

V. CONCLUSIÓN

De aplicarse plenamente las reformas propuestas, con políticas públicas que garanticen los derechos existentes y los que se amplían o se introducen, el Poder Legislativo deberá tomar en cuenta que el espacio fiscal

¹⁴ Gobierno de la República, 7 de febrero de 2024.

¹⁵ Cámara de Diputados, 2020 y 2023.

que se proyecta para los próximos años es muy estrecho e insuficiente. De acuerdo con las propias estimaciones presentadas junto con el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2024, los ingresos presupuestales entre 2025 y 2029 se mantendrán en el mismo rango que los de 2024, mientras que diversas presiones de gasto seguirán al alza, incluso sin considerar las derivadas de las reformas constitucionales propuestas.

En el caso de las pensiones, por ejemplo, el CIEP (2023) sostiene que el gasto correspondiente

no detendrá su crecimiento a menos que se realicen cambios profundos en el sistema... Actualmente, se privilegia el gasto en pensiones por encima del sector salud, el educativo y la creación de un sistema de cuidados. En 2024, se propone gastar 5.8 % del PIB en pensiones, el doble de recursos que se dirigen a operar un sistema de salud universal que sigue pendiente de implementarse. Además, es un gasto que profundiza las desigualdades estructurales entre los deciles de ingresos y entre hombres y mujeres.

También debe considerarse que, según la propia SHCP (2023), “para cumplir con las metas de desarrollo sostenible en México es necesario movilizar de forma anual al 2030, 1.7 billones de pesos, cantidad equivalente a 5.4% del producto interno bruto de 2023. Esto da como resultado una brecha de financiamiento sostenible de 13.6 billones de pesos, del 2023 al 2030”. Otras estimaciones muestran que sólo para el cumplimiento del derecho a la salud se requerirían entre 3 y 4 puntos adicionales del PIB.¹⁶

Para fines del análisis de las iniciativas en las comisiones dictaminadoras, las principales recomendaciones que aquí se realizan son: que se revise el alcance del párrafo final que se propone adicionar al artículo 4o., de tal modo que no se refiera sólo a las transferencias monetarias directas, sino a todos los derechos incluidos en el propio artículo 4o. y en toda la Constitución; que se valore si en la Constitución deben incorporarse programas específicos de política pública, que por su naturaleza son cambiantes y deben ser revisados periódicamente, y que se tomen en cuenta las previsiones de los recursos presupuestarios para los ejercicios fiscales subsiguientes, de tal modo que sean suficientes para garantizar los derechos actuales y de los que se amplían o se incorporan en esta y en las demás iniciativas, y que, en consecuencia, se tomen las medidas legislativas para lograrlo.

¹⁶ Ramírez, C. A., 2021.