

Que reforma y adiciona los artículos 7o. de la Ley General de Desarrollo Social y 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada Amalia Dolores García Medina, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, diputada Amalia Dolores García Medina, integrante de la LXV Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El proceso de política pública comienza cuando existe una agenda definitoria de los problemas sobre los que se pretende actuar, posteriormente se define la factibilidad política y social, se continúa con el diseño, implementación y se cierra el ciclo con la evaluación sobre la consecución de los objetivos o ajustes a la misma.

La legislación tiene un papel dual en el ámbito de la política pública, ya que se considera como determinación de agenda al ser una decisión de Estado y, por otra parte, puede tomarse como parte del diseño, dejando su operación a otro poder del Estado.

Las políticas públicas, es un concepto propio de la ciencia política, ya que a través de él se busca entender la dinámica de actuación en un ámbito específico del Estado, se consideran como la acción o inacción del Estado para dar solución a un problema social reconocido.¹

Con fines analíticos, se constituye un ciclo posible de vislumbrar a partir de etapas que la definen y van formulando los modelos, dichas etapas son necesarias para fundamentar las políticas acordes con cada problema social reconocido como, la desigualdad y pobreza.

Al considerar el ciclo de política pública, la legislación se inserta en el diseño de la misma a partir de la toma de decisiones, ya que la implementación le compete exclusivamente a los poderes ejecutivos.

Por ello, la parte de implementación dentro del ciclo no debe ser argumento para evaluar la viabilidad de una reforma, porque ésta constituye un marco general y la implementación es la materialización de dicho marco. Así es como cada gobierno imprime su visión, a través de la manera en que decide implementar sus políticas. El siguiente cuadro ilustra el ciclo aludido de manera gráfica:

Fase I Identificación del Problema	Fase II Formulación de acciones	Fase III Toma de Decisión	Fase IV Implementación	Fase V Evaluación
Def.de problema	Elaboración de respuestas.	Creación de coalición.	Ejecución	Juicio sobre la efectividad
Org. de demandas	Adecuación de criterios	Legitimación de la política elegida	Gestión y admin. Producción de efectos	Reacciones en respuesta a la acción
Demanda de acción pública	Propuesta de respuesta	Acción efectiva	Impacto poblacional	Ajustes o acción política

Fuente: Roth, A. (2007). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.

La Constitución en su artículo 4, prevé las bases para una de las políticas públicas más importantes por parte del Estado mexicano, siendo la fuente de diversos derechos, fundamenta la política social para la ciudadanía, establece las pensiones no contributivas para todas las personas adultas mayores de 68 años, es decir, una

política universal dentro de un grupo poblacional.

Los programas, son políticas públicas con la finalidad de solucionar problemas sociales específicos que normalmente se alinean con alguna de las dimensiones que componen la multidimensionalidad de la pobreza, para el caso de las pensiones no contributivas se busca atender el indicador de ingreso.

Con este programa se brinda cobertura a poco más de 10 millones de personas adultas mayores en el país.² Sin embargo, se están negando los derechos Constitucionales de la población que reside en el exterior, principalmente migrantes hasta la tercera generación.

La reforma al artículo 30 Constitucional de 2021 en materia de nacionalidad reconoció y modernizó la concepción sobre la Nación mexicana del siglo XXI al reconocer su carácter transterritorial,³ donde la condición ciudadana ya no está vinculada al territorio sino; al origen familiar ser hijo o hija de padres mexicanos, identificable principalmente en migrantes, los cuales deben contar no solo con el reconocimiento formal, sino con el pleno goce de sus derechos, como si residieran en el territorio nacional

La teoría del Constitucionalismo indica que ninguna; Ley, reglamento, decreto, acuerdo, ni reglas de operación pueden contravenir la supremacía Constitucional imponiendo restricciones a los derechos, en este caso la ciudadanía.

Los mexicanos en el exterior, no son elegibles para recibir la pensión no contributiva, ya que en las Reglas de Operación se establece la residencia en territorio nacional como requisito.⁴

Esto hace cuestionar la idea de universalidad y contraviene dos artículos Constitucionales que corresponde armonizar vía modificaciones legislativas o a la Suprema Corte de Justicia interpretar.

Bajo las condiciones actuales de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, se dejan fuera a 1.3 millones de mexicanos en primera generación, 457 mil de segunda generación y 822 mil de tercera, mayores de 65 que residen en Estados Unidos, donde se concentra el 97% de las personas migrantes de origen mexicano, el 3% restante se distribuye por el resto del mundo y solo son 41 mil personas son mayores de 68,⁵ todas ellas potenciales beneficiarias del programa.

Impacto Presupuestal

Garantizar el derecho a toda persona ciudadana que sea adulta mayor en el exterior, implicaría aumentar el presupuesto para esta política redistributiva.

Las estimaciones para 2024, considerando el aumento en las dispersiones bimestrales a 6,000 pesos son las siguientes; 99,916 millones para la población en Estados Unidos y 2,997 millones para la población en el resto del mundo más los costos de operación del programa.⁶

Otorgar cobertura a dicha población transterritorial implica incrementar recursos, tanto para las pensiones como para la parte operativa, esta última no puede superar el 3.61% del presupuesto total.⁷

En este sentido, incrementar la cobertura y los apoyos mantendrá en una nueva proporción el umbral de los costos operativos, que ascienden a 3,715 millones de pesos en la estimación proyectada de 2024,⁸ únicamente para las operaciones en el exterior, es decir, considerando ampliar este derecho a las personas mexicanas adultas mayores migrantes.

Un total de 106 mil 628 millones en 2024,⁹ esto bajo el supuesto de que la totalidad de la población adulta mayor en el exterior accediera a su derecho, algo que resulta poco probable ante los errores de exclusión e inclusión que prevalecen aun cuando se trata de programas universales.

Fuente de financiamiento

La población migrante en el exterior aporta de forma directa a la economía familiar a través de las remesas, esto ante la adversidad que mayoritariamente los obligó a marcharse en busca de oportunidades.

Hasta septiembre de 2022, se tiene registro de ingresos por de 43,000 millones de dólares proveniente de remesas,¹⁰ las cuales tienen efectos económicos a nivel macro y no solo comunitario o familiar.

Dichos millones tienen un efecto en la recaudación por concepto del IVA, esta imposición indirecta aporta al erario, estimando en 11.53% del total recaudado por IVA lo que se traduce en 153 mil millones de pesos o el 0.84% del PIB.

Al considerar el impacto presupuestal en los 106 mil millones de pesos que determinó el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas contra la aportación por parte de la comunidad migrante al gasto público, se puede afirmar que financieramente es viable ampliar el programa redistributivo.

Restando los 106 mil millones de los 153 mil millones recaudados de las remesas, quedarían 47 mil millones disponibles para considerar en el ejercicio fiscal.

En síntesis, la disponibilidad presupuestal existe, pero sin un enfoque adecuado de universalidad, donde para cumplirlo se debe incorporar a la población que reside en el exterior atendiendo a sus derechos de ciudadanía.

Una argumentación común, es cuestionar la forma en que se puede hacer llegar el apoyo a las personas adultas mayores en el exterior. Dicho argumento a la luz del de las Tecnologías de la Información y la Tecnología financiera resulta en un absurdo.

Cabe destacar que la manera de realizarlo compete únicamente al implementador, sin embargo, aquí se plantean algunas opciones como refuerzo a las múltiples posibilidades con que cuenta el gobierno Federal para realizarlo.

Distintas instituciones que integran la Banca comercial de origen nacional e internacional, pueden realizar operaciones vía internet e incluso abrir las cuentas de manera digital.

Los bancos públicos y otras instituciones financieras del Estado mexicano, cuentan con instrumentos y objetivos que facilitan el envío-recepción de remesas que, si bien no son los mismo que dispersar un programa social de transferencias, en la naturaleza operativa y lógica financiera es la misma. Las fronteras físicas no son impedimento para las transferencias en un mundo globalizado.

Por mencionar algunos ejemplos, Telecomunicaciones de México (TELECOMM) cuenta con una reforma reciente que les permite ofrecer servicios financieros básicos, los cuales quedaron establecidos en el Programa Institucional 2020-2024 de Telecomm-Telégrafos y ahí mismo se establece que su objetivo es poner los servicios al alcance de todos.

Por otra parte, el Banco del Bienestar tiene un producto específico que ha promocionado a través de las sedes consulares, el cual puede funcionar como idóneo ya que acercaría a la ciudadanía residente en el exterior.

Dicho producto es la Debicuenta Express, que es una cuenta de débito para personas migrantes, esta cuenta permite operaciones internacionales, con un monto máximo de operaciones por 3,000 Unidades de Inversión o 20 mil pesos, es de apertura en línea y permite utilizar la matrícula consular como identificación, adicional a las identificaciones oficiales.¹¹

Con este tipo de instrumentos es posible implementar la cobertura para personas adultas mayores en el exterior.

La presente iniciativa, pretende hacer efectivos los Derechos que ya se encuentran consagrados en la Constitución, evitar una controversia y abierta violación a los mismos por parte de la Secretaría del Bienestar, a través de Reglas de Operación deficientes.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Desarrollo Social y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Primero. Se reforma el párrafo primero de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la Constitución y la normatividad de cada programa.

Segundo. Se reforma el del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 77. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

...

Las reglas de operación no podrán establecer requisitos limitativos sobre los preceptos constitucionales señalados en los artículos 4, 30 y demás aplicables a su población objetivo.

Transitorios

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

Segundo. Una vez que haya entrado en vigor el presente decreto, la Secretaría de Bienestar emitirá los ajustes a las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores a más tardar en 60 días naturales.

Tercero. Una vez que haya entrado en vigor el presente decreto, la Secretaría de Bienestar emitirá los ajustes a la normatividad aplicable.

Cuarto. Los ajustes presupuestales para dar cumplimiento a las adiciones al artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 7 de la Ley General de Desarrollo Social, se realizarán con cargo al ejercicio fiscal inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Hill, M. y Varone, F. (2017). The Public Policy Process. Harlow: Prentice Hall

2 Gobierno de México. (2022). Cuarto Informe de Gobierno.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/sep/CuartoInf.Gob.-20220901.pdf>

3 Guillen, T. (2021). México, nación transterritorial. El desafío del siglo XXI. UNAM: México. http://pued.unam.mx/opencms/publicaciones/49/mexico_d.html

4 Secretaría del Bienestar. (2022) Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas

Mayores. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0

5 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2022). IFO/352/2022.

6 *Ibíd.*

7 Secretaría del Bienestar. (2022) Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0

8 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2022). IFO/352/2022.

9 *Ibíd.*

10 Banco de México. (2022). Ingresos y Egresos por Remesas, septiembre de 2022.

<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/remesas/%7B08FC1B11-BFD1-A27C-C11F-0DE94D59BB7F%7D.pdf>

11 Banco del Bienestar. (2022). Debicuenta Express. Apertura remota.

<https://consulmex.sre.gob.mx/houston/index.php/comunidades/finanzas/bcobienestar>

Dado en el palacio legislativo de San Lázaro, a 8 de diciembre de 2022.

Diputada Amalia Dolores García Medina (rúbrica)