

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES PARA INCORPORAR LA PENSIÓN ALIMENTARIA DE LAS PERSONAS MICHOACANAS ADULTAS MAYORES, PRESENTADA POR LA DIPUTADA NALLELI JULIETA PEDRAZA HUERTA, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA LXXIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

**DIPUTADO RAYMUNDO ARREOLA ORTEGA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN
P R E S E N T E.-**

NALLELI JULIETA PEDRAZA HUERTA, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de mis derechos y atribuciones, con fundamento en los artículos 34, 36 fracción II, y 44, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y en los artículos 8, fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, presento a este Honorable Congreso, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Protección Integral a las personas adultas mayores, a partir de la motivación siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consideraciones

PRIMERO. Que existe la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores¹, la cual es un instrumento rector para tamizar cualquier intervención gubernamental en torno a promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Esta Convención establece, entre otros, dos deberes de los Estados que son fundamentales en la motivación de esta iniciativa:

- Adoptarán las medidas afirmativas y realizarán los ajustes razonables que sean necesarios para el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención y se abstendrán de adoptar cualquier medida legislativa que sea incompatible con la misma. [...]
- 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.

SEGUNDO. Que la Ley de Protección Integral a las Personas Adultas Mayores del Estado de Michoacán de Ocampo tiene como objeto reconocer, garantizar y proteger el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas adultas mayores.

¹ Este instrumento está en proceso de ser ratificado por el Estado Mexicano, pero se trata de un criterio orientador del sistema interamericano.

De manera particular esta Ley reconoce y garantiza a las personas adultas mayores, así como los señalados en otros ordenamientos legales, los siguientes derechos:

- Tener acceso a los servicios necesarios considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral;
- Recibir el apoyo y asistencia de los órganos e instituciones locales de gobierno, en lo relativo al ejercicio, cuidado y respeto de sus derechos;

TERCERO. Que de la información contenida en el documento Perfil sociodemográfico de adultos mayores², publicado en 2014 por el INEGI, se identificó que en Michoacán habitan aproximadamente medio millón de personas adultas mayores (60 y más años), que representan el 10 por ciento de la población total en el estado y que un alto porcentaje vive en situación de pobreza.

La información más actualizada que proporciona el INEGI respecto a la condición de los adultos mayores en Michoacán no es alentadora. Los severos rezagos en la prestación de servicios, así como altos niveles de marginación en gran parte de las regiones del estado, se traducen en implicaciones negativas directas sobre las condiciones de vida de mujeres y hombres de más de sesenta años.

Por un lado debe destacarse que en Michoacán se experimenta un alto índice de envejecimiento, pues el estado se encuentra en el sexto lugar nacional, sólo después del Distrito Federal, Morelos, Oaxaca, Veracruz y Yucatán. Este valor indica la cantidad de personas adultas mayores respecto a la cantidad de niños y jóvenes, y lo que significa es que más que en la mayoría de los estados del país, en Michoacán se deben ponderar con mayor énfasis acciones dirigidas a identificar las necesidades y problemáticas que enfrentan y enfrentarán los adultos mayores en el estado.

² Documento consultado en el portal del INEGI
(http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/perfil_socio/adultos/702825056643.pdf)

Un dato que refleja la problemática que se debe reconocer y enfrentar en Michoacán es que sólo por debajo de Oaxaca y Zacatecas, Michoacán es el estado con mayor cantidad de adultos mayores dependientes económicamente, lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad y riesgo. Pero además, en Michoacán el 30% de las personas adultas mayores tienen alguna limitación para sus actividades cotidianas. Sólo estas dos circunstancias deben hacer reaccionar y reconfigurar el funcionamiento gubernamental a fin de priorizar acciones para el bienestar integral de los adultos mayores.

CUARTO. Que de acuerdo con las mediciones sobre pobreza que realizó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en el año 2014, el 45.9% de la población de 65 y más años se encuentra en situación de pobreza. De este porcentaje el 37.4 se trata de pobreza moderada y el 8.5 de pobreza extrema³. Esto significa que de los aproximadamente 358 mil adultos de 65 y más años que habitan hoy en Michoacán, 164 mil se encuentran en situación de pobreza⁴.

QUINTO. Que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS), levantada en 2013 por el INEGI, sólo el 26.1% de las personas adultas de sesenta y más años se encuentra pensionada. Este porcentaje es casi dos veces mayor en los varones (35%) que en las mujeres (18.5%). El 77.8% de las pensiones provienen del IMSS, mientras que 14.7% las otorga el ISSSTE, y 7.5% otras instituciones.⁵

SEXTO. Que los mecanismos de focalización para el combate a la pobreza son instrumentos ampliamente estudiados y experimentados en la región de América Latina. Su eficacia dependen prácticamente de tres elementos, a saber: a) la selección de la población

³ CONEVAL, Medición de la Pobreza en México y en las entidades federativas 2014 (http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)

⁴ La información poblacional se obtiene de las estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa que publica el CONAPO (http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos)

⁵ Los datos son nacionales y se obtienen del informe del INEGI a propósito del día internacional de las personas de edad (<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2014/adultos0.pdf>)

objetivo b) el mecanismo de entrega del beneficio y c) los mecanismos de control para la entrega del beneficio.

En este tenor la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha generado diversas publicaciones que hacen referencia a estudios de caso sobre programas públicos, en diversos países de América Latina, que tienen como objetivo combatir la pobreza. La característica común es la focalización, y el éxito de estos casos es la simplicidad de los mecanismos de entrega de los beneficios y la fortaleza de los mecanismos de control. Aunado a esto se reconoce que la principal virtud de este tipo de programas es su efecto progresivo, es decir, incidir en mejorar el ingreso de un sector poblacional con el menor nivel de ingresos. Un estudio de caso sobresaliente y de necesaria referencia es el realizado en torno a la comparación del programa Pensión Alimentaria de la Ciudad de México y el programa setenta y más del Gobierno de la República⁶.

SÉPTIMO. Que si bien a nivel federal existe el programa específico para atender a este sector poblacional, resulta imperioso solidificar el esfuerzo que se realiza desde el gobierno estatal, a fin de que la redistribución del ingreso tenga un mayor efecto compensatorio. En este sentido es necesario resaltar que de los 32 entidades federativas, en 9, incluido Michoacán, se otorga algún beneficio directo relacionado con el derecho a la alimentación de las personas adultas mayores, bien sea en especie (despensa) o mediante apoyo económico (efectivo o tarjeta). La siguiente tabla muestra los estados que proporcionan este beneficio, el monto y el mecanismo de entrega.

⁶ Este y otros estudios relacionados con la eficacia de los programas focalizados se encuentran en el repositorio virtual de la CEPAL (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27172/M20130036_es.pdf?sequence=1)

ESTADO	MECANISMO	EDAD	MONTO O TIPO DE APOYO
Coahuila	DESPENSA	>=65	Distribución de productos básicos
Colima	TARJETA U OTRO	>=65	Medio salario mínimo mensual
Distrito Federal	TARJETA	>=68	No menor a la mitad de una Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente.
Durango	EFFECTIVO	>=70	\$500.00 mensuales en efectivo a cada beneficiario
Jalisco	TARJETA	>=70	Medio salario mínimo mensual en entrega bimestral
Nuevo León	TARJETA O VALE	>=70	\$700 pesos mensuales
Veracruz	TARJETA	>=70	Medio salario mínimo mensual en entrega trimestral
Oaxaca	TARJETA	>=70	\$1000 pesos bimestrales
Michoacán	DESPENSA	>=65	Canasta básica alimentaria mensual

Análisis Situacional

Los mecanismos de focalización poblacional para la implementación de programas públicos tienen como una de sus justificaciones la necesidad de intervenciones gubernamentales específicas, a fin de incrementar la eficiencia y establecer una clara medición de los impactos programados⁷.

En este sentido, en el Estado de Michoacán, desde el año 2003, se implementa un programa que pretende asegurar el derecho a la alimentación de las personas adultas mayores. Actualmente el programa se denomina "Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores", y es ejecutado por la Secretaría de Política Social (SEPSOL).

⁷ Para mayor precisión de los conceptos ver:

CEPAL, Focalización y pobreza, en Cuadernos de la CEPAL, 1995, (Santiago, CEPAL)

Skocpol, Theda: "Targeting within Universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States" , publicado en Jencks, Ch. & Peterson, P(ed.): The urban underclass. The Brookings Institution. Washington, D.C. 1991

El programa establece como objetivo específico “[...] entregar de manera mensual una canasta básica alimentaria a un mínimo de 141 mil Adultos Mayores michoacanos mayores de 65 años, que vivan en condiciones de vulnerabilidad y pobreza alimentaria en los 113 municipios del Estado”

Este programa implica la coparticipación del Estado y los municipios, a razón de 25% y 75% respectivamente del costo total de las despensas que se asignen al municipio. La SEPSOL realiza la entrega de las despensas al municipio y éste convoca a las autoridades auxiliares de cada comunidad y entrega las despensas que corresponda al número de Adultos Mayores beneficiados en cada comunidad.

El mecanismo de control para verificar la correcta entrega del apoyo se limita a un documento en el que se hacen constar los nombres de los Adultos Mayores beneficiados en la localidad descrita. A través de este recibo se acusa la entrega unitaria de las canastas básicas, del Jefe de Tenencia, el Encargado del Orden o Jefe de Manzana al Adulto Mayor. Con la recolección de la firma del beneficiario posteriormente se envía a la Dirección de Combate a la Pobreza de la SEPSOL para su revisión.

Del análisis al proceso de funcionamiento de este programa se detecta que existen al menos dos nodos en los cuales se presenta la posibilidad de que se tomen decisiones discrecionales que incidan negativamente en el objetivo del programa. El primero es en la conformación del listado inicial de beneficiarios, pues dado que el número de despensas no cubre al total de la población potencial, es factible establecer un criterio discrecional para definir la población objetivo⁸. El segundo nodo de discrecionalidad es el propio mecanismo de entrega, pues basta que se asiente una firma para comprobar que la despensa fue entregada.

⁸ La población potencial es definida como el conjunto de la población que presenta el problema central que el Programa pretende atender. La población objetivo se define como un subconjunto de la población potencial que se busca atender en el corto y mediano plazos. La población potencial es generalmente mayor a la objetivo.

Adicionalmente se detecta una clara debilidad del programa al señalar que la disponibilidad presupuestal será el determinante para la credencialización de los beneficiarios y por lo tanto para poder hacer efectivo su derecho.

Otra debilidad es lo estipulado respecto a la adquisición de las despensas, pues señala el programa, dentro del apartado de Mecánica de operación, que “la adquisición de las canastas básicas alimentarias podrá realizarse previa licitación o a través de la figura de la compra directa, cuando la urgencia del caso lo amerite y conforme a lo dispuesto por la legislación correspondiente” Esta disposición abre claramente la puerta a la discrecionalidad en la adquisición de los productos y pone en tela de juicio la responsabilidad de planeación para un programa que ha sido ejercido durante más de 12 años.

La información pública acerca del desempeño del programa "Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores", que actualmente se ejerce en el estado de Michoacán, señala que no ha existido variación en la cantidad de personas adultas mayores beneficiadas desde el año 2009, sin embargo, los montos sí han variado. Como se muestra en la tabla siguiente, el programa ha entregado anualmente apoyo a 155,655 personas, aunque el monto ha variado tanto en términos nominales como reales. Lo que llama la atención es la variación en los montos anuales que se ejercen por persona, que comienza en 2009 en 842.40 pesos y se incrementa hasta 1023.20 en 2014. Sin embargo, descontando el valor de inflación es posible observar que en realidad para 2014 el monto ejercido por persona fue de 847.94 pesos por persona, valor incluso menor que el ejercido en el 2010.

Estos datos reflejan principalmente dos inconsistencias. Primero la invariabilidad de la cantidad de personas beneficiadas (155, 655) --lo que contradice el principio de progresividad y quizá obedece a un tope por restricciones presupuestarias-- frente al aumento de los costos del apoyo por persona. Es decir, cómo se justifica que a pesar de que se tiene el mismo número de personas beneficiadas año con año, el costo de la despensa se

incremento incluso en términos reales, es decir, descontando la inflación. En segundo lugar, en caso de que en realidad se haya decidido incrementar la calidad o cualidades de la despensa, y con ello el valor de la misma aumentó, por qué no se optó por ampliar la cobertura en lugar de ampliar la despensa. Y por qué para 2014 el valor vuelve a caer al nivel del año 2009.

Aunado a esto debe señalarse que no es posible identificar en la información pública el costo asociado a la distribución de las despensas, que si bien pudiera considerarse menor, es imperativo conocer ese y otros costos asociados, para entonces justipreciar de manera más robusta la viabilidad del mecanismo de entrega de este apoyo.

AÑO	ADULTOS MAYORES BENEFICIADOS	MONTO TOTAL EJERCIDO	MONTO POR PERSONA	MONTO POR PERSONA (INFLACIÓN)
2009	155,655	\$ 131,123,772.00	\$ 842.40	\$ 842.40
2010	155,655	\$ 145,693,080.00	\$ 936.00	\$ 903.16
2011	155,655	\$ 161,881,200.00	\$ 1,040.00	\$ 969.14
2012	155,655	\$ 179,003,251.00	\$ 1,150.00	\$ 1,026.28
2013	155,655	\$ 196,903,575.00	\$ 1,265.00	\$ 1,091.02
2014	155,655	\$ 159,266,196.00	\$ 1,023.20	\$ 847.94
2015	SIN DATOS			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Política Social del Gobierno del Estado
http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/programas_sociales/6/2015/498/9.3.-%20Programas%20Sociales-Economicos%20adultos%20mayores.pdf

Propuesta

A partir de las consideraciones y análisis vertidos se plantea rediseñar la estrategia de focalización y el mecanismo de intervención gubernamental, a fin de que la salvaguarda del derecho a la alimentación de los adultos mayores sea eficaz y elimine la posibilidad de decisiones discrecionales que afecten el objetivo del programa. Esto implica incrementar el beneficio que reciben los adultos mayores y mejorar el diseño del programa.

En el caso de la focalización es necesario establecer con rigurosidad de información la estimación de personas susceptibles de ser atendidas por el programa. Esto significa que se establece además del criterio de edad, el criterio de necesidad, pues el objetivo del programa es incidir en el ingreso para alimentación del sector de menores ingresos entre las personas adultas mayores.

Respecto al mecanismo de intervención, es necesario eliminar los defectos de diseño del actual programa, que pudieran desviar el original objetivo compensatorio. Esto significa que se elimina la entrega de despensa y se sustituye por una tarjeta en la que se depositará mensualmente la pensión a cada persona beneficiaria. En aquellas regiones del estado que sea inviable la utilización de la tarjeta, se mantendría un esquema de entrega de despensa mejorando el control y la comprobación.

La eliminación del actual esquema de apoyo alimenticio y la implementación de esta propuesta implica modificar la Ley de protección integral a las personas adultas mayores, con el objetivo de introducir el capítulo “De la pensión alimentaria”, el cual refiere al derecho de las personas adultas mayores a recibir una pensión para proteger el derecho a la alimentación.

A partir de la información del INEGI, CONAPO y CONEVAL se presenta la siguiente tabla, que de manera sintética ofrece el cálculo del costo total anual que implicaría la entrega de la pensión al total de personas mayores de 65 años que se encuentran en situación de pobreza. Evidentemente el total de personas beneficiarias tendrá que variar a partir de los criterios adicionales que se establecen además de la edad, es decir, el tiempo de residencia en el Estado y la percepción de otros ingresos.

TOTAL DE POBLACIÓN DE 65 Y MÁS AÑOS	PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 65 Y MAS AÑOS EN POBREZA	POBLACIÓN DE 65 Y MAS EN POBREZA	SALARIO MÍNIMO	COSTO TOTAL ANUAL DE LA PENSIÓN*
358,049	45.90%	164,345	\$ 70.04	\$2,160,671,722.61

*El cálculo se realiza contemplando medio salario mínimo

Los datos de esta tabla refieren a la estimación de la cantidad de población de 65 y más años en el Estado de Michoacán. El porcentaje de esta población que se encuentra en condición de pobreza es una estimación realizada por CONEVAL y que considera diferentes dimensiones de carencias. A partir de ese porcentaje es que se obtiene lo que puede considerarse la población objetivo (164, 345), que deberá variar a partir de los criterios adicionales de selección. Y finalmente se presenta una estimación del monto total anual que implicaría entregar lo correspondiente a medio salario mínimo al total de las personas de 65 y más años en situación de pobreza.

Con esta estrategia se estaría incidiendo de manera directa en el ingreso de estas personas, se eliminarían costos de empaque y traslado de las despensas, se evitaría discrecionalidad en el reparto y posible desvío de las despensas, y aunque se aumentaría el monto destinado a este propósito, se estaría dando cumplimiento a la responsabilidad del Gobierno del Estado por asegurar la alimentación de las personas adultas mayores, lo cual es un acto de justicia social.

En consecuencia se pone a consideración de esta soberanía el siguiente:

DECRETO

PRIMERO: Se modifica el capítulo XIII de la Ley de protección integral a las personas adultas mayores del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

Capítulo XIII

De la pensión alimentaria

Art. 45bis Las personas michoacanas de 65 años en adelante, que se encuentren en situación de pobreza y que no reciban una pensión o ayuda económica, de igual o

superior monto al establecido en este ordenamiento, tienen derecho a recibir una pensión mensual de al menos la mitad del salario mínimo vigente.

Art. 45ter El Gobernador del Estado de Michoacán deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo, la asignación que garantice la pensión alimentaria.

Art. 45 quárter El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.

Art. 45 quinquies La pensión alimentaria será entregada a través de una tarjeta electrónica, que será expedida por el Gobierno del Estado de Michoacán. Los casos en que el sistema de tarjeta no sea idóneo, se hará la entrega de despensa en especie. La verificación de los requisitos de elegibilidad, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás procedimientos necesarios para el cumplimiento de este derecho, se fijarán en el Reglamento para la entrega de la pensión alimentaria.

Art. 45 sexies Corresponde a la Secretaría de Política social mantener actualizado el padrón de beneficiarios para consulta directa y en la sección de transparencia en su página electrónica.

Art 45 septies Corresponde al titular del Registro Civil informar a la Secretaría de Política Social, dentro del plazo de diez días hábiles del mes calendario siguiente, la relación mensual de las actas de defunción de personas de 65 años de edad y mayores expedidas por dicho Registro.

CAPITULO XIV

DE LAS SANCIONES

Art. 46...

Art. 47...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El titular del Ejecutivo del Estado deberá expedir el reglamento señalado en el artículo 45 quinquies en un plazo no mayor a 90 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente decreto.

SEGUNDO.- La presente reforma entra en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo

PALACIO DEL PODER LEGISLATIVO. Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 02 días de mayo de 2016.

DIPUTADA

NALLELI JULIETA PEDRAZA HUERTA