

el MÉXICO *del*
2013



PROPUESTA
para una PENSIÓN UNIVERSAL



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

DIRECTORIO DEL CEEY

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía
Presidente

Lic. Amparo Serrano Espinosa
Vicepresidente

Mtro. Julio Serrano Espinosa
Secretario

Sr. Manuel Serrano Espinosa
Tesorero

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez
Director Ejecutivo

Derechos Reservados © 2012

CEEY Editorial
ISBN 978 607 8036 28 8

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.
Las Flores 64 A, Col. Tlacopac
Álvaro Obregón, 01040
México D.F.
www.ceey.org.mx

Primera edición, 2013

Impreso en México

DIRECTOR EJECUTIVO

Enrique Cárdenas Sánchez

COORDINACIÓN DEL PROYECTO Y DIRECTORA DEL PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Verónica Malo Guzmán

EQUIPO DE EDICIÓN

Sara E. García Peláez Cruz
Silvia Jiménez Barba
Lizzeth Moreno Islas

COORDINADOR GENERAL DEL DOCUMENTO

Alejandro Villagómez Amezcua

PÁNELES DE ANÁLISIS Y CONTRIBUCIONES

Adolfo Martínez Valle
Javier Moctezuma Barragán
Manuel Molano Ruiz
Carlos Noriega
Armando Orta
Berenice Ramírez López
Evelyne Rodríguez Ortega
Tapen Sinha
Fernando Solís Soberón
Pedro Vázquez Colmenares
Alejandro Villagómez Amezcua

Nelly Aguilera Aburto
Francisco Miguel Aguirre Farías
Francisco Miguel Aguirre Villarreal
Rafael Castol García
Manuel García Huitrón
Eduardo González-Pier
Manuel González Sotomayor
Fausto Hernández Trillo
Jorge Hickman Morales
David Kaplan
Darío Luna Pla

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN | p. 9

PRÓLOGO | p. 11

INTRODUCCIÓN | p. 13

I LOS PROGRAMAS DE PENSIONES EN MÉXICO | p. 15

1.1 Seguridad económica y seguridad social | p. 15

1.2 Las pensiones en México | p. 16

II LA COBERTURA DE PENSIONES EN MÉXICO | p. 31

III COSTOS FISCALES | p. 35

IV PROPUESTA DE UNA PENSIÓN UNIVERSAL | p. 39

4.1 La propuesta | p. 43

4.2 La transición | p. 45

4.3 Estimación de costos de la propuesta | p. 46

CONCLUSIONES: LA PROPUESTA EN SÍNTESIS | p. 69

REFERENCIAS | p. 71



PRESENTACIÓN

Desde 2010, la Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU) y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) han realizado un esfuerzo para presentar propuestas sobre temas trascendentales para el país mediante la elaboración de libros blancos.

El año pasado se publicó el documento *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, el cual fue suscrito por 30 especialistas de diversas visiones, experiencias y preferencias políticas.

Este documento se presentó a los candidatos a la presidencia de la República durante la campaña presidencial así como a grupos de políticos, empresarios, universitarios, legisladores y a organizaciones civiles.

Tras la contienda electoral, el trabajo se presentó al equipo de transición del candidato ganador. Posteriormente, sus puntos esenciales fueron incluidos en el Pacto por México, con el respaldo de los principales partidos políticos y del Ejecutivo.

Los libros blancos parten de un diagnóstico detallado y siguen un diseño general de los planteamientos que daban sustento a la propuesta específica: construir una red de protección social universal, financiada con impuestos generales al ingreso, al consumo y a las ganancias, sin privilegios, y que a la vez promueva el crecimiento económico.

El material que aquí se presenta, también coordinado por el CEEY, busca profundizar dicha propuesta mediante cuatro documentos complementarios: (1) una propuesta para transformar el Sistema Nacional de Salud; (2) una propuesta para una pensión universal; (3) una propuesta para re-diseñar la coordinación entre los tres niveles de gobierno o el federalismo fiscal; y (4) una propuesta que detalla la reforma a la hacienda pública.

Al igual que con *El México del 2012*, las propuestas aquí incluidas resultan del trabajo de numerosos especialistas de diversas experiencias, ideologías y perspectivas. Aun con la pluralidad de los puntos de vista, se logró un consenso en el documento final.

Las reformas que aquí se abordan son fundamentales para el progreso de México.

Con estas propuestas esperamos contribuir a su diseño y ejecución.

Julio Serrano Espinosa

Patrono Fundación ESRU

Miembro del Comité Directivo del CEEY

PRÓLOGO

El presente documento tiene por objeto dar a conocer una propuesta consensuada para la edificación de un sistema de pensión universal en México. Coordinado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), *El México del 2013. Propuesta para una Pensión Universal* es el resultado de un ejercicio de análisis y diseño informado y plural en cuanto a perspectivas, a partir del cual se establecen las bases mínimas que debe contener una futura reforma al sistema de pensiones en el país que incluya el establecimiento de una pensión universal con sustentabilidad económica.

Esta propuesta para la reforma al sistema de pensiones constituye un complemento a la publicación previa del CEEY intitulada *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al sistema de protección social*, publicado en 2012. De hecho, esta propuesta al sistema de pensiones forma parte y constituye un elemento central de la reforma integral plasmada en el documento *El México del 2012*.

De manera paralela a la construcción de este documento y también como complemento a *El México del 2012*, el Centro genera propuestas plurales en tres temas coincidentes: reforma para el acceso universal y convergencia del sistema de salud, reforma a la hacienda pública, y reforma al sistema de coordinación entre los tres órdenes de gobierno que da lugar al llamado federalismo hacendista del país. Estas cuatro propuestas complementarias se encuentran conectadas entre sí, se han diseñado en concordancia y para dar sustento a las propuestas del CEEY de reforma a la hacienda pública y al sistema de protección social antes mencionados.

En particular, el paquete que debe integrar un sistema de protección universal incluye una pensión para todos. Como bien se sabe, el estudio y análisis de las pensiones no resultan sencillos dadas las complejidades multifactoriales del tema en sí mismo, y es un apartado que siempre ha provocado polémica por el gran impacto que tiene en las personas y en las finanzas públicas nacionales. El sistema tiene problemas graves de inequidad, falta de cobertura efectiva y sustentabilidad económica.

Una de las problemáticas encaradas en esta materia es la coexistencia de un sistema de protección dual (asalariados y no asalariados). La labor que nos impone el reformar el sistema de protección social en México pasa por la eliminación de esta dualidad; es decir, todo individuo, por el hecho de ser mexicano, debe gozar de una pensión mínima que otorgue el Estado para que al final de su vida activa de trabajo, al menos cuente con lo indispensable para sobrevivir.

A pesar de que nuestra Carta Magna establece las bases de la seguridad social, de que estos esquemas se hayan replicado en las diversas entidades federativas, y de que algunos organismos públicos cuenten con sus propios programas de pensiones, lejos de facilitar la cobertura total y el acceso de los individuos al derecho a una pensión, sólo se ha generado una marcada fragmentación del sistema.

El gran reto de la seguridad social contributiva y asistencial es el unificar los diversos programas y planes de pensiones para garantizar que todos los mexicanos, sean trabajadores asalariados o no, gocen de un paquete mínimo de derechos que, en el caso de lo expuesto en este documento, se refiere a una pensión de retiro con carácter universal. Esta publicación presenta diversos elementos para lograr este fin.

INTRODUCCIÓN

México cuenta con un sistema de protección dual en donde coexiste uno contributivo de pensiones que cubre a trabajadores en el sector asalariado formal junto con un sistema de protección social no contributivo que provee de asistencia social a parte del resto de la población. Debido a que la situación laboral no asalariada representa una porción importante del mercado laboral mexicano, contar con un sistema de protección social efectivo no resulta trivial. De hecho, se registran algunas argumentaciones que sostienen que el diseño dual de seguridad y protección social provoca importantes distorsiones que terminan incentivando la informalidad.

El sistema de seguridad social contributivo en materia de pensiones presenta como tal una alta fragmentación en donde coexisten diversos programas con una enorme heterogeneidad de beneficios y requisitos para obtenerlos. Muchos aún son de reparto y beneficio definido, y la mayoría de ellos son financieramente inviables en el largo plazo. Otros han sido reformados bajo el esquema de capitalización total, contribución definida y cuentas individuales, principalmente el del IMSS y el del ISSSTE. Si bien resuelven el problema financiero de largo plazo, para ellos se prevé un alto costo de transición. Por otro lado, se presenta un problema social serio, en particular el del IMSS; a saber, bajas densidades de cotización y bajas tasas de reemplazo. Incluso, se estima que en estas circunstancias, una porción importante de trabajadores afiliados no tendrán derecho a la pensión mínima garantizada. Sin embargo, en términos de seguridad social, el mayor problema reside en que la cobertura de estos programas es muy baja; más de la mitad de la población económicamente activa (PEA) no se encuentra cubierta.

Como se documenta en *El México del 2012*, a pesar de los diversos esfuerzos realizados, especialmente en décadas recientes, en los ámbitos de política social y de combate a la pobreza, los niveles de desigualdad en nuestro país aún son altamente preocupantes. En este marco es que dicho documento se plantea la necesidad de reformar el sistema de protección social, en donde «un primer principio general que coloca la noción de equidad en el centro es que el sistema debe garantizar cobertura a todos y cada uno de los mexicanos residentes en México, sean trabajadores asalariados o no».¹ Dentro de este paquete de derechos mínimos planteado en dicho documento se incluye una pensión de retiro con carácter universal y que represente un ingreso mínimo básico. Resulta relevante señalar que también se reconoce que estos beneficios no deben generar cargas fiscales sin contraparte de financiamiento, por lo que se plantea, además, la propuesta de una reforma fiscal.²

Propuesta para una pensión universal, se inscribe en una segunda fase del planteamiento global antes descrito y aborda con mayor detalle la adopción de una pensión universal básica.

En la primera sección del documento se presenta un breve diagnóstico de los diversos programas contributivos de pensiones que existen en México y de aquéllos de

1 Jorge A. Chávez Presa, et al., *El México del 2012*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012, p. 19.

2 La propuesta de reforma a la hacienda pública no se desarrolla en el presente documento, sin embargo sí es objeto de otra de las publicaciones que forman parte del proyecto del CEEY denominado *El México del 2013*.

pensión asistencial o no contributivos. El problema de la baja cobertura se discute en la segunda, mientras que en la tercera parte se presenta un inventario agregado de los costos fiscales que implican estos programas. Finalmente, en la última sección se discuten posibles vías alternas para implementar una pensión universal o pensión asistencial mínima en México.



I LOS PROGRAMAS DE PENSIONES EN MÉXICO

I.1 SEGURIDAD ECONÓMICA Y SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social ha desempeñado un papel muy importante en las sociedades modernas, no sólo por sus consecuencias económicas, sino porque éstas se extienden al ámbito social y político. Los primeros programas de seguridad social en su concepción moderna surgieron en Alemania durante el gobierno de Bismark a finales del siglo XIX, cuando se instituyó el seguro obligatorio de enfermedades, el seguro contra accidentes de trabajo y el seguro obligatorio contra invalidez y vejez. Programas similares se aplicaron posteriormente en el Reino Unido y Estados Unidos, aunque sólo hasta los años cuarenta del siglo pasado fue cuando surgió un esquema más extenso de seguridad social en Inglaterra como consecuencia del informe Beveridge.³ En América Latina, programas de seguridad social comenzaron a aparecer a principios del siglo XX, primero como leyes contra accidentes de trabajo y posteriormente como programas de pensiones.

A lo largo de la historia, el hombre en cuanto tal ha buscado alcanzar mayor bienestar, lo que implica protegerse de los factores que afecten su seguridad material. Cuando hablamos de bienestar, la referencia es la satisfacción de un conjunto de necesidades que dependen de la provisión y consumo de bienes y servicios. En consecuencia, la seguridad económica asociada a este bienestar se vincula a su vez con la protección del ingreso. Al hablar de inseguridad económica, se establece una serie de factores que afectan este ingreso y, por ende, se asocia la seguridad social con un conjunto de políticas o medidas tendientes a reponer pérdidas en el ingreso o a complementar lo que se considera está por debajo de un mínimo de referencia.

Algunas de las causas más comunes que explican esta inseguridad económica son a) muerte prematura, que implica dejar a los dependientes en condiciones financieras restringidas; b) vejez, que puede conducir a una pérdida de ingreso total o parcial en relación con los recursos obtenidos durante la vida laboral activa; c) invalidez, como consecuencia de accidentes o enfermedades que pueden conducir a la pérdida temporal o permanente del empleo, y en consecuencia del ingreso proveniente de éste; d) salud deficiente, que da origen a enfermedades o padecimientos cuyo tratamiento es muy costoso y prolongado e implica gastos onerosos; e) desempleo; f) salarios por debajo de un nivel de referencia, considerado como mínimo para adquirir una canasta básica de bienes y servicios para el trabajador y su familia; g) inflación; y h) desastres naturales.⁴

La seguridad social busca atender los riesgos antes señalados. Así pues, nos referimos a seguridad social con base en lo señalado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): «...la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos como

3 En junio de 1941, el Gobierno británico constituyó una comisión interministerial encargada de generar un examen del sistema de seguros sociales y de los servicios anexos, en escala nacional, que se conoció finalmente como el Informe Beveridge.

4 Para una mayor discusión de este tema puede consultarse Fernando Solís Soberón y A. Villagómez, «La economía de la Seguridad Social en México», en *Lecturas del Trimestre Económico*, México, 1999.

consecuencia de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos».⁵

En este documento nos concentramos en el uso del mecanismo de pensiones como protección a la inseguridad económica. En particular, nos referimos a la participación del Estado como proveedor de estos seguros. Su inclusión se justifica, por lo menos, por tres razones: a) paternalismo. Se refiere a que los individuos no son capaces de tomar las acciones adecuadas para asegurar su futuro por sí mismos, ya sea por miopía, falta de previsión o por cualquier otro tipo de restricción; b) redistribución del ingreso. Existe la posibilidad de que su ingreso sea insuficiente y se ubique por debajo de la línea de pobreza, por lo que el Estado puede intervenir proporcionando algún mecanismo que garantice un ingreso mínimo mediante una redistribución de ingresos entre la población; y c) las fallas de mercado. Se refieren a bajas coberturas o falta de oferta de servicios cuando algunos riesgos no son asegurables.

1.2 LAS PENSIONES EN MÉXICO

El origen de los planes de pensiones en México se remonta a principios del siglo xx, cuando algunas legislaciones estatales (Estado de México y Nuevo León) incluyeron disposiciones mediante las cuales los patrones debían atender a sus trabajadores en caso de accidentes o muerte. Aunque en el Artículo 123 de la Constitución de 1917 se estableció la necesidad de promover programas de previsión social incluidos los seguros de pensiones, sólo algunos esfuerzos más generalizados se presentaron durante los gobiernos postrevolucionarios. Las administraciones de Obregón y Calles, junto con el apoyo de la Confederación Regional Obrera (CROM), propusieron programas de pensiones de retiro o sobrevivencia financiados con impuestos a la nómina, pero no hubo éxito debido a la oposición patronal. Durante el gobierno de Calles, se instauraron planes para los servidores públicos (Ley General de Pensiones Civiles de Retiro) y para los militares. Ambos programas mejoraron durante el gobierno de Cárdenas, al tiempo que se incluyeron planes de pensiones para el retiro en los contratos colectivos de los trabajadores petroleros y ferrocarrileros. Sin embargo, los esfuerzos por extender dichos beneficios al resto de los trabajadores no prosperaron. En 1943, durante el gobierno de Ávila Camacho, se aprobó e implantó una ley de seguridad social que extendía diversos beneficios para los trabajadores asalariados. Ésta tomó forma mediante la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Se estima que para 1958, el IMSS cubría alrededor del 7% de la población y el 9% de la fuerza laboral. En 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Al finalizar la administración de López Mateos, se estima que la cobertura de los programas existentes alcanzaba el 25% de la fuerza laboral.

En la actualidad, el sistema de seguridad y protección social puede caracterizarse de manera general por dos elementos: su dualidad y su fragmentación. Por un lado, tenemos un sistema de seguridad social contributivo que ofrece un paquete definido de beneficios a los trabajadores del sector formal privado y del sector público. Éste coexiste con un conjunto de servicios y beneficios fragmentados no contributivos que se ofrecen

5 70ª reunión de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1984.

mediante diversos programas de asistencia social a la población en pobreza, de bajos ingresos y en el sector no asalariado de la economía (dualidad). Por otro lado, en el sector laboral asalariado, México ha contado históricamente con un sistema de pensiones altamente fragmentado en diversos programas que muestran una alta heterogeneidad en elementos clave como aportaciones, requisitos para obtener la pensión o beneficios obtenidos. Lo anterior hace que enfrenten distintas problemáticas.

a) IMSS

Con alrededor de 15.7 millones de afiliados activos, el programa del Instituto Mexicano del Seguro Social es el más importante en materia de seguridad social en México.⁶ En 1997 fue sujeto a reforma al sustituirse su esquema de reparto y beneficios definidos por un programa de capitalización total y de contribuciones definidas con cuentas individuales.⁷ Este programa inició el 1º de julio de 1997. Recordemos que el cambio fue obligatorio para todos los trabajadores afiliados al IMSS, por lo que en diciembre de 1997 se contabilizaban 11.2 millones de cuentas registradas en el sistema. Para mayo de 2012, esta cifra se había casi triplicado para llegar a 31 millones, como se observa en la gráfica 1.1. Actualmente, en el sistema se registran también las cuentas de afiliados al ISSSTE, cuya reforma de 2007 abrió la posibilidad de que estos trabajadores optaran por cambiarse a un nuevo esquema similar al del IMSS, mismo que ha de discutirse más adelante. Sin embargo, es importante señalar que no todas estas cuentas son activas. Existe una importante movilidad entre el mercado laboral formal y el informal asalariado y no asalariado en México. Cuando un trabajador se mueve del primero al segundo, deja de aportar a su cuenta. Un comparativo aproximado de cuántas de estas cuentas son activas puede obtenerse considerando el número de trabajadores activos reportados por el IMSS cada mes.⁸ En la gráfica 1.1 esta variable se acredita como la línea continua. Para mayo de 2012, los trabajadores registrados por el IMSS ascendían a 15.7 millones. Necesario resulta pues, enfatizar que este fenómeno entre trabajadores activos e inactivos es producto, en gran medida, de las características del mercado laboral mexicano, en donde el componente informal es grande y ha crecido en los últimos años. Existe una importante movilidad entre la formalidad y la informalidad.

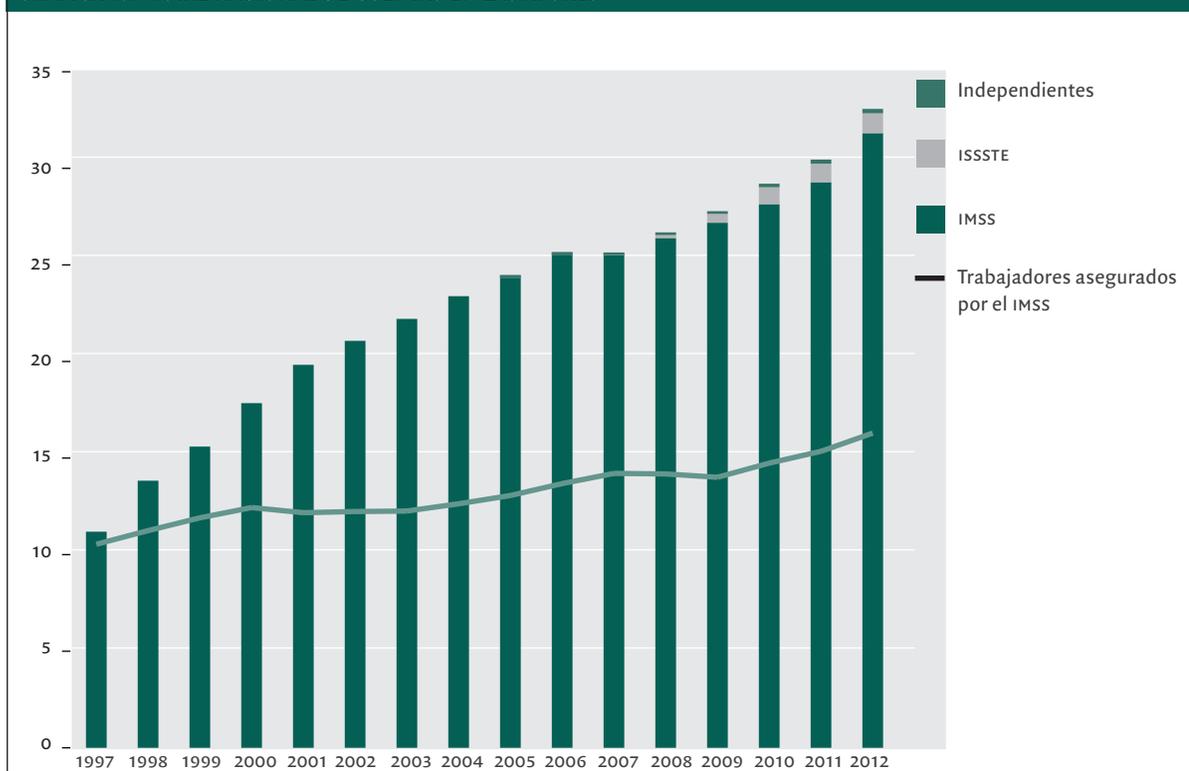
Las principales características del programa de cuentas individuales son: a) cada trabajador tiene una cuenta a su nombre, la cual se compone por tres subcuentas: retiro, vivienda y aportaciones voluntarias. Las aportaciones al sistema aún son tripartitas, pero se agregó una adicional por parte del gobierno denominada «cuota social» fijada inicialmente en 5.5% del salario mínimo en enero de 1997 e indexada al INPC. En mayo de 2009, la cuota social se reformó y aumentó el monto en 21% para el caso de ingresos de un salario mínimo (SM) y de 16% para ingresos mayores a este monto. En el cuadro 1.1 se reporta la cuota social que corresponde a ingresos de un nivel de 3 SM.

6 Esta cifra corresponde a los trabajadores registrados en el IMSS a mayo de 2012, y que serían contribuyentes activos al sistema. Esta cifra difiere del número de cuentas registradas y reportadas por la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), y que incluye cuentas inactivas y las de los trabajadores del ISSSTE que optaron por una AFORE. A septiembre de 2001 se reportaba un total de 42.3 millones de cuentas en el país. www.consar.gob.mx.

7 Para una discusión sobre la reforma puede consultarse C.F. Sales et al., «Pension System Reform: The Mexican Case» en *Privatizing Social Security*, The Chicago Press, 1998.

8 Esta variable no incluye a los trabajadores del ISSSTE que participan en las AFORES y que para mayo de 2012 ascendían a poco más de 990 mil.

GRÁFICA 1.1 TOTAL NACIONAL DE CUENTAS EN LAS AFORES



Fuente: Elaboración del autor con información estadística de la CONSAR (<http://www.consar.gob.mx/SerieTiempo/Series.aspx?cd=ro&cdAlt=False>) e INEGI (Banco de Información Estadística, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>).

CUADRO 1.1 APORTACIONES AL SISTEMA DE PENSIONES DEL IMSS (% del salario base cotizado-sbc)

CONCEPTO	PATRÓN	TRABAJADOR	GOBIERNO	TOTAL
RCV				
Retiro ¹	2.00	--	--	2.00
Cesantía en edad avanzada y vejez	3.15	1.13	0.23	4.50
Cuota social ²	--	--	2.30	2.30
IV				
Invalidez y vida	1.75	0.63	0.13	2.50
RT				
Riesgos de trabajo	0.25-15	--	--	0.25-15

¹ Esta aportación entró en vigor en 1992.

² Esta cantidad se aporta por cada día de salario cotizado, se actualiza trimestralmente conforme a la inflación y forma parte del seguro de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV). En mayo de 2009 esta aportación fue modificada a la alza.

³ Los riesgos de enfermedad y accidentes profesionales que provoquen invalidez o muerte se cubren a través del seguro de Riesgos de Trabajo (RT), el cual se administra por el IMSS bajo un esquema de beneficio definido financiado con aportaciones patronales. Los casos de invalidez y muerte fuera del trabajo se cubren por el seguro de Invalidez y Vida (IV). Los seguros de IV y RT, cuando se cubren a través de una suma asegurada, se financian en primera instancia con los recursos de retiro de la cuenta individual.

Fuente: Ley del Seguro Social (1995)

Estas aportaciones son recaudadas por el IMSS, institución que transfiere los recursos de vivienda al INFONAVIT y los de retiro a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).⁹ Las AFORES registran todos los recursos vinculados al sistema en las

⁹ Intermediarios financieros privados creados con el objetivo expreso de administrar e invertir estos fondos de pensiones.

cuentas de cada trabajador, pero sólo administra los de las subcuentas de retiro y aportaciones voluntarias. La autoridad competente establece requisitos de capital mínimo y fijo para estas entidades, así como de reservas especiales. Por los servicios ofrecidos, las AFORES cobran una comisión. Originalmente ésta podría realizarse sobre el flujo de las aportaciones, sobre el saldo de la cuenta o sobre los rendimientos obtenidos. Esta última prácticamente no fue usada y, a partir de 2008, se determinó que sólo aplicaría el criterio de la comisión por saldo.¹⁰

Los recursos son invertidos en las SIEFORES bajo el criterio último de seguridad y rentabilidad. La autoridad determina los criterios que se deberán seguir para conformar la cartera o régimen de inversión, indicando el tipo y características de instrumentos financieros permitidos y los límites aceptados. El sistema inició sólo con una SIEFORE, y hasta noviembre de 2012, se cuenta con cinco SIEFORES básicas (SB), cuyo nivel de riesgo se vincula al ciclo de vida, de tal forma que la SB1 está diseñada para los afiliados de mayor edad, mientras que la SB5 para los más jóvenes. En el cuadro 1.2 se observa la composición de estas SIEFORES de acuerdo con los límites impuestos por la autoridad.

CUADRO 1.2 LÍMITES DE INVERSIÓN POR TIPO DE SIEFORE	LÍMITE POR TIPO DE SIEFORE BÁSICA				
	SB1	SB2	SB3	SB4	SB5
RIESGO DE MERCADO					
VALOR EN RIESGO	0.7%	1.1%	1.4%	2.1%	2.1%
RENTA VARIABLE (ÍNDICES Y ACCIONES)	5%	25%	30%	40%	40%
INSTRUMENTOS EN DIVISAS	30%	30%	30%	30%	30%
RIESGO POR EMISOR Y/O CONTRAPARTE					
DEUDA COMÚN DE MXBBB A MXAAA O EN DIVISAS DE BB A AAA	5%	5%	5%	5%	5%
DEUDA SUBORDINADA DE XBB+ A MXBBB- O EN DIVISAS DE B+ A B	1%	1%	1%	1%	1%
INSTRUMENTOS EXTRANJEROS A- UN SOLO EMISOR CONTRAPARTE	5%	5%	5%	5%	5%
SOBRE UNA MISMA EMISIÓN	MÁXIMO (35%, O \$300 MDP)				
OTROS LÍMITES					
VALORES EXTRANJEROS	20%	20%	20%	20%	20%
INSTRUMENTOS BURSATILIZADOS	10%	15%	20%	30%	40%
INSTRUMENTOS ESTRUCTURADOS	0%	15%	20%	20%	20%
Infraestructura o vivienda	0%	10%	13%	13%	13%
Otros	0%	5%	7%	7%	7%
PROTECCIÓN INFLACIONARIA	SI (50% MIN)	NO	NO	NO	NO
MERCANCÍAS	0%	5%	10%	10%	10%
CONFLICTOS DE INTERÉS					
ENTIDADES RELACIONADAS ENTRE SÍ	15%	15%	15%	15%	15%
ENTIDADES CON NEXO PATRIMONIAL CON LA AFORE	5%	5%	5%	5%	5%
VEHÍCULOS Y CONTRATOS					
MANDATOS	SI	SI	SI	SI	SI
FONDOS MUTUOS	SI	SI	SI	SI	SI
DERIVADOS	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: CONSAR (www.consar.gob.mx)

¹⁰ Modificación a la Ley del Seguro Social, 26 de mayo de 2009.

En octubre de 2012, se anunció que las SIEFORES SB4 y SB5 se fusionarían a partir del mes de noviembre debido a una reducción en el peso relativo de la SB5 respecto al total del sistema. Esta situación se explica debido a que un menor número de trabajadores jóvenes ingresan al mercado laboral formal, lo que limita las políticas de inversión de este tipo de SIEFORE hacia el largo plazo. Cabe mencionar que el régimen de inversión de la SB4 y SB5 es prácticamente el mismo, a excepción del límite para instrumentos bursatilizados. Aun así, el consumo en el límite de estos instrumentos en las SB4 y SB5 es de 1.14% y 1.26%, respectivamente. Aunado a lo anterior, también se crea una SBO en donde se administrarán los fondos de los trabajadores que se jubilarán bajo el esquema de contribución definida, para aquellos que no tienen derecho a pensión y para los que ya reciben una pensión en su modalidad de retiro programado. Este fondo es obligatorio para aquellas AFORES que administran recursos de este tipo mayores a 500 millones de pesos. Los fondos de los trabajadores que tengan derecho a la Ley 73 se mantendrán en la SB1.

La acumulación de recursos en el sistema ha sido muy importante. Un primer concepto se refiere a los recursos registrados en las AFORES, lo que incluye no sólo lo que invierten en las SIEFORES, sino los recursos para vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE), los fondos de previsión social de entidades públicas y privadas, los bonos de pensión que se otorgaron con la reforma al ISSSTE y recursos que aún están depositados en el Banco de México. Como se observa en el cuadro 1.3, estos recursos representaban el 17.2% del PIB en mayo de 2012. De los recursos antes señalados, lo que administran las AFORES corresponde a los recursos de las subcuentas de retiro (IMSS e ISSSTE), el ahorro voluntario, los fondos de previsión social y el capital propio de estas entidades. Este monto representa el 11.3% del PIB, como se observa en la gráfica 1.2.

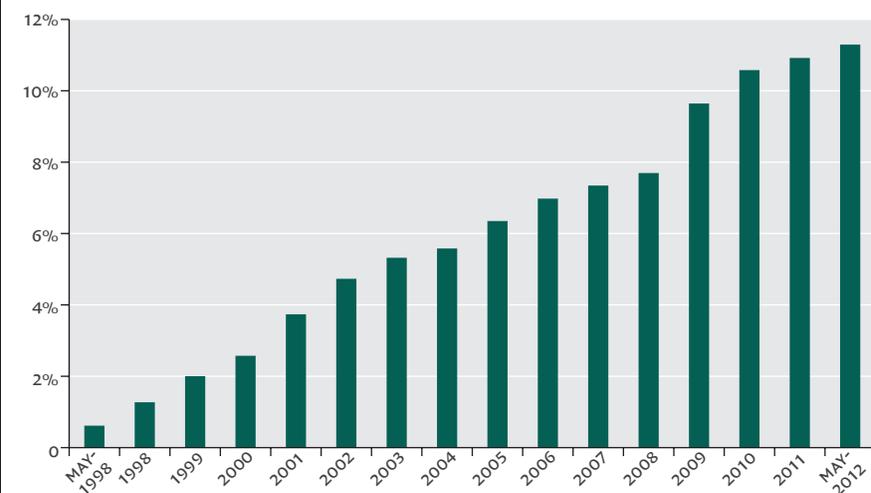
CUADRO 1.3 RECURSOS REGISTRADOS EN LAS AFORES			
CONCEPTO	VALOR (MILLONES DE PESOS)	ESTRUCTURA PORCENTUAL	COMO % DEL PIB
RECURSOS REGISTRADOS EN LAS AFORES	2,564,385	100.0%	17.2%
RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS AFORES	1,687,746	65.8%	11.3%
<i>Recursos de los trabajadores</i>	1,648,894	64.3%	11.0%
RCV-IMSS	1,509,979	58.9%	10.1%
RCV-ISSSTE	129,334	5.0%	0.9%
AHORRO VOLUNTARIO	9,581	0.4%	0.1%
<i>Fondos de Previsión social</i>	21,014	0.8%	0.1%
<i>Capital de las Afores</i>	17,839	0.7%	0.1%
BONO DE PENSIÓN DEL ISSSTE	153,027	6.0%	1.0%
VIVIENDA	702,336	27.4%	4.7%
INFONAVIT	585,066	22.8%	3.9%
FOVISSSTE	117,270	4.6%	0.8%
RECURSOS DEPOSITADOS EN BANCO DE MÉXICO	21,277	0.8%	0.1%

Fuente: Elaboración propia con datos del portal de Información Estadística de la CONSAR (<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=2>) y Banco de Información Económica del INEGI para datos del PIB (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>), consulta de agosto de 2012.

Notas: (1) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores cotizantes al IMSS. Incluye los fondos de Retiro del SAR 92 de dichos trabajadores. (2) Retiro, cesantía en edad avanzada y Vejez de los trabajadores cotizantes al ISSSTE. Incluye los recursos del SAR ISSSTE. (3) Incluye aportaciones voluntarias, aportaciones complementarias de retiro, ahorro de largo plazo y ahorro solidario. (4) Recursos de previsión social de entidades públicas y privadas administradas por las AFORES. (5) Recursos de las AFORES que, conforme a las normas de capitalización, deben mantener invertidos en las SIEFORES. (6) Conforme la Ley del ISSSTE, las AFORES llevan el registro del valor actualizado del Bono de Pensión ISSSTE en las cuentas individuales de los trabajadores. (7) Los recursos de vivienda son registrados por las AFORES y administrados por el INFONAVIT y el FOVISSSTE. (8) Corresponde al recurso de las cuentas administradas por Prestadoras de Servicios, que son registrados por las AFORES e invertidos en el Banco de México, de acuerdo con las reglas vigentes.

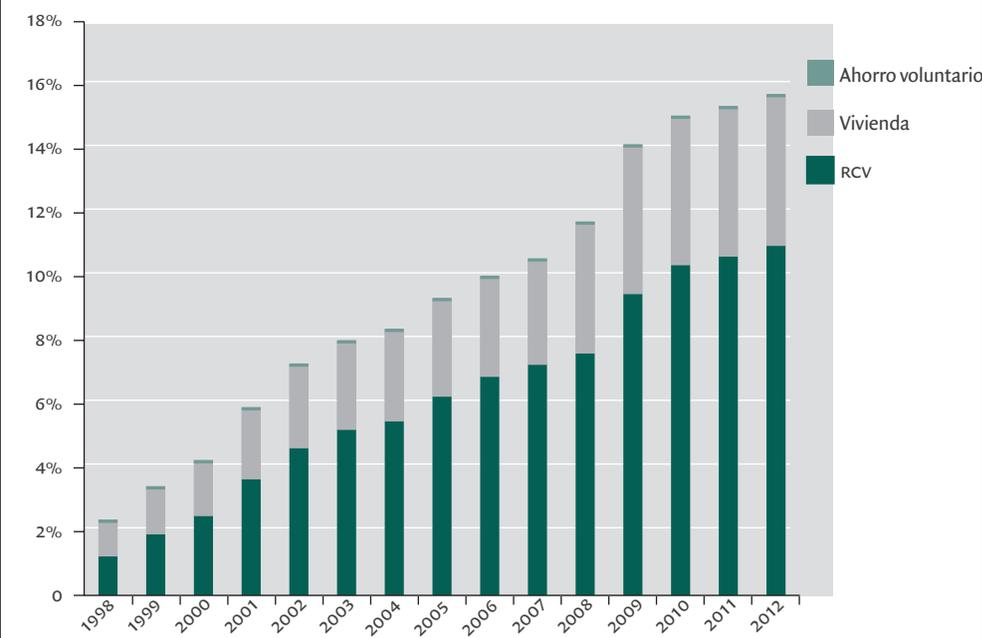
Si consideramos la acumulación de recursos en el sistema por tipo de subcuenta: retiro, vivienda y ahorro voluntario, tenemos que estos recursos representan actualmente casi el 16% del PIB, como se observa en la gráfica 1.3. Habría que señalar que la mayor proporción corresponde a los recursos para retiro, lo cual resulta natural. Pero en el caso de las aportaciones voluntarias, éstas se han mantenido en un bajo porcentaje, tema que se discute con mayor detalle en el capítulo 4 de este documento.

GRÁFICA 1.2 TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS AFORES



Fuente: Elaboración propia con datos del portal de Información Estadística de la CONSAR <http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=2> y Banco de Información Económica del INEGI para datos del PIB (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>), consulta de agosto de 2012.

GRÁFICA 1.3 RECURSOS TOTALES EN EL SISTEMA DE AFORES POR TIPO DE SUBCUENTA (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del portal de Información Estadística de la CONSAR <http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=2> y Banco de Información Económica del INEGI para datos del PIB (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>), consulta de agosto de 2012.

El beneficio de pensión RCV que obtiene un trabajador afiliado depende de los recursos acumulados y capitalizados en su cuenta individual, los cuales conforman el monto constitutivo sobre el cual se calcula la pensión. Las principales variables que afectan el monto de estos recursos son: el nivel de contribución respecto al salario base cotizado (SBC), el salario del trabajador y su crecimiento, la inversión y rendimientos obtenidos por las SIEFORES, la edad a la fecha de la pensión y la densidad de cotización.¹¹ Existe una pensión mínima garantizada, equivalente a un salario mínimo de julio de 1997 ajustado por inflación, la cual se obtiene de manera complementaria si el saldo acumulado no garantiza una pensión de al menos el monto de esa pensión mínima. Para tener derecho a este beneficio, el trabajador debe cotizar al menos 1250 semanas y contar con al menos 65 años de edad. La edad de retiro es de 60 años en el caso de cesantía en edad avanzada. Al llegar el momento del retiro, el trabajador tiene dos opciones: a) retiros programados de su AFORE o b) comprar una renta vitalicia con una aseguradora. Existe la posibilidad de retiro anticipado en el caso de que el saldo acumulado permita comprar una renta vitalicia al menos 30% superior a la pensión mínima. En el cuadro 1.4 se presenta un comparativo de los beneficios y requisitos entre la Ley 73 y el programa actual (Ley 97).

CUADRO 1.4 MODIFICACIONES A LOS SEGUROS DE VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA DEL IMSS		
RUBRO	LEY 1973	LEY 1997
REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	VEJEZ: -500 semanas de cotización y 65 años de edad. CESANTÍA EN EDAD AVANZADA: -500 semanas de cotización	VEJEZ: - 1,250 semanas de cotización y 65 años de edad. CESANTÍA EN EDAD AVANZADA: - 1,250 SEMANAS DE COTIZACIÓN Y 60 AÑOS DE EDAD.
BENEFICIOS POR VEJEZ	-La pensión es equivalente a un porcentaje del salario promedio de los últimos 5 años, más una fracción por cada año en exceso a los primeros 10. -La pensión está indexada a los incrementos del salario mínimo general. -La pensión no puede ser mayor al último salario que recibió el trabajador. -El trabajador puede retirar el saldo que corresponde al SAR e INFONAVIT del periodo 1992-1997.	TRABAJADORES EN TRANSICIÓN -Estos trabajadores pueden elegir entre: a) Los beneficios de la Ley 1973, más los fondos que le correspondan por las contribuciones al retiro de 1997 hasta la fecha de retiro. b) Saldo acumulado en las AFORES desde 1997, más el saldo que le corresponda por las aportaciones al SAR e INFONAVIT por el periodo 1992-1997. NUEVOS TRABAJADORES -El saldo acumulado en las AFORES. -El trabajador puede comprar una anualidad vitalicia o bien realizar retiros parciales a su cuenta.
BENEFICIOS CESANTÍA	-La pensión que le corresponda al Trabajador a edad 65 se reducirá un 5% por cada año que anticipe.	-Estar en edad de cesantía, al menos 60 años cumplidos; 1250 semanas de cotización; el beneficio es el retiro programado o la renta vitalicia derivada de su fondo acumulado.
PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA	-Equivale al 90% del salario mínimo general, la cual se indexa al crecimiento que registre el salario mínimo general.	-Equivale a un salario mínimo general del 1 de Julio de 1997, indexado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Fuente: Elaboración con base en la Ley del Seguro Social 1973 y 1997

1) En este ejemplo la cuota social del Estado para Vejez y Cesantía (5.5% de un salario mínimo general indexado con inflación) equivale aproximadamente a un 2.0% de un trabajador que gana 2.5 veces el salario mínimo general (SMG).

2) En la Ley de 1973 se estableció que el límite máximo de aportación eran 10 SMG, en la Ley 1997 se establece que a partir de 2007 las contribuciones están acotadas a 25 SMG.

11 La densidad de cotización expresa la proporción del tiempo con aportes a la seguridad social (contribución) respecto al tiempo total laborable. Se refiere, pues, a la aportación efectiva de un trabajador durante su vida activa.

En el nuevo esquema, aquellos trabajadores que ya cotizaban antes de la reforma, al momento del retiro pueden optar por los beneficios otorgados por el esquema anterior (Ley 1973), si es que éstos son mayores a los que obtendría con su cuenta individual. En este caso, los recursos acumulados son transferidos al gobierno, el cual le garantiza el pago de su pensión de acuerdo con la ley anterior. Estos trabajadores son denominados «trabajadores en transición». Finalmente, el nuevo esquema no afectó de modo alguno el pago de las pensiones de los trabajadores ya retirados al momento de la reforma, el cual mantuvo su esquema vigente al momento.

El sistema prevé la posibilidad de retiros anticipados en el caso de desempleo o de matrimonio (por una sola vez). Estos retiros están topados en monto y, en el primer caso, se requiere de una contribución mínima de 250 semanas y de 150 semanas en el segundo caso. La entidad que regula y supervisa el sistema es la CONSAR. Entre sus principales funciones destaca la de aprobar o revocar licencias para la conformación de una AFORE; supervisar a estas entidades; dictar los lineamientos y criterios para la operación del sistema y para la inversión de los recursos.

b) ISSSTE

El segundo programa más importante por su tamaño es el que ofrece el ISSSTE a los trabajadores del sector público federal, del Gobierno del Distrito Federal y de los gobiernos de las entidades federativas y las administraciones públicas municipales que celebren convenios con el ISSSTE, y que cubre alrededor de 2.670 millones de trabajadores. Este programa, creado en 1959, fue reformado en 2007 en línea con el programa del IMSS. Sin embargo, el traslado a un esquema de capitalización total y cuentas individuales se dejó como una opción voluntaria para los trabajadores ya activos, mientras que será obligatorio para los de nuevo ingreso posterior a la reforma. Los pensionados en curso no vieron afectados sus derechos. La reforma permitió agrupar a los 21 seguros, prestaciones y servicios que se otorgaban en el esquema anterior, en cuatro seguros análogos a los del IMSS: a) Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y vejez (RCV); b) Invalidez y Vida (IV); c) Riesgos de Trabajo (RT) y d) Salud.

Las aportaciones se realizan por parte del trabajador y el patrón (el Estado). Para el seguro RCV, en el esquema anterior correspondían a 3.5% del SBC por parte de la dependencia federal y otro 3.5% por parte del trabajador para un total de 7%. A partir de 2008 y en el programa reformado, la contribución se incrementó gradualmente para llegar, en 2012 a 6.125% para la dependencia federal y 5.175% para el trabajador (2% para retiro y 3.175% para cesantía en edad avanzada y vejez) para un total de 11.3% del SBC. También se agregó una cuota social por parte del gobierno, equivalente al 5.5% del salario mínimo del DF, vigente en julio de 1997 y actualizada por inflación. El salario máximo de cotización equivale a 10 veces el salario mínimo del Distrito Federal.

Trabajadores en transición. Se trata de quienes optaron por no cambiarse al nuevo esquema. Estos trabajadores aún se rigen por la ley anterior, salvo modificaciones graduales en edad de jubilación y cotizaciones entre otras. Éste es un programa de reparto y beneficios definidos sujetos a tiempo de servicio. Hay que señalar que el conjunto de aportaciones en este esquema no incluye la cuota solidaria propuesta en la reforma ni la opción de ahorro solidario. Para obtener una pensión de jubilación se requiere de 30 o más años de servicio e igual tiempo de cotización. En un principio, la edad no repre-

sentaba un factor relevante, pero a partir de la reforma se estableció una edad mínima de retiro, la cual y para 2010 comenzó en 51 años para hombres y 49 para mujeres; el aumento es gradual hasta 60 y 58 años respectivamente, en 2028. Para una pensión por edad y tiempo de servicio, se requiere tener 55 años de edad y al menos 15 de trabajo e igual tiempo de cotización. Para una pensión de cesantía en edad avanzada se requiere haber cumplido 60 años y al menos 10 años de cotización. Los beneficios se establecen con base en el promedio del SBC del año anterior al retiro. Los montos se registran en el cuadro 1.5. Existe una garantía de pensión mínima equivalente a dos meses del salario mínimo del DF, vigente al momento de expedirse la ley y actualizado éste por el Índice Nacional de Precios y Cotizaciones (INPC). Finalmente, estos trabajadores también cuentan con el Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR), creado en 1992 y que corresponde a 2% para retiro y 5% para vivienda.

CUADRO 1.5 ELEGIBILIDAD Y BENEFICIOS DEL PROGRAMA DEL ISSSTE		
TIPO DE COBERTURA	REQUISITOS	BENEFICIOS
INVALIDEZ	15 años de servicio (750 semanas)	De acuerdo con la tabla del artículo 63 de la Ley, dependiendo de la antigüedad.
VEJEZ, JUBILACIÓN O RETIRO	30 años de servicio (1 500 semanas)	100% del promedio del sueldo base del último año con máximo de 10 SMGVDF.
CESANTÍA EN EDAD AVANZADA	60 años de edad con 10 años de servicio (500 semanas)	Porcentaje al promedio de sueldo base del último año, que va de 40 a 50%, con máximo de 10 SMGVDF.
RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS	55 años de edad con 15 años de servicio (750 semanas)	Es igual a la pensión por jubilación, reducida hasta 50% por los años de antigüedad que falten para completar 30.
MUERTE (OCURRIDA POR CAUSAS AJENAS AL TRABAJO)	15 años de servicio (750 semanas) o 60 años de edad con 10 años de servicio (500 semanas)	100% de la pensión que hubiese correspondido al asegurado en caso de jubilación, para viuda e hijos, sin exceder el 100% del promedio del sueldo base del último año.
INDEMNIZACIÓN GLOBAL (POR SEPARACIÓN DEL SERVICIO SIN TENER DERECHO A PENSIÓN)	Ninguno	Monto total con el que hubiese contribuido si tiene de 1 a 4 años de servicio, más 45 días adicionales del último sueldo base si tiene de 5 a 9 años, o bien más de 90 días de sueldo si tienen de 10 a 14 años de servicio.

Fuente: Ley del ISSSTE, 1983

Trabajadores que optaron por cambiarse al esquema reformado y nuevos trabajadores. En este caso, se trata de un programa de contribuciones definidas, capitalización total y cuentas individuales. Cada cuenta contiene una subcuenta de retiro, una de vivienda y otra de aportaciones voluntarias. Éstas se administran inicialmente por una AFORE denominada PENSIONISSSTE. Después de tres años de haber iniciado el sistema, cada trabajador podrá optar por cambiarse a la AFORE de su elección. Las aportaciones son las señaladas anteriormente bajo la modalidad de cuentas individuales. El beneficio se deriva del saldo acumulado en la cuenta de retiro. La pensión mínima garantizada corresponde a dos veces el salario mínimo en el DF de 1997 actualizado por inflación. Para ésta se requiere de al menos 28 años de contribución para el caso de mujeres y 30 en el caso de los hombres. Existe una cuarta subcuenta en la cuenta individual de cada trabajador, denominada ahorro solidario. Éste podrá optar por que se le descuenta hasta 2% de su sueldo básico para ser acreditado en dicha subcuenta. Por su parte, la dependencia o entidad en la que presta sus servicios el trabajador estará obligada a depositar 3.15 pesos por cada peso que ahorre el trabajador, con un tope de 6.5% del sueldo básico. Estas aportaciones

no deben nunca considerarse cuotas o aportaciones de los demás seguros y prestaciones que establece la Ley del ISSSTE.

Los trabajadores que optaron por cambiarse al nuevo sistema son acreedores de un bono de pensión de reconocimiento de derechos en el esquema anterior. El valor de este bono fue equivalente al valor presente de la pensión o asignación a que hubiera tenido derecho cada trabajador a valores de 2006 hasta el momento de su fallecimiento promedio. Éstos son títulos emitidos por el Gobierno Federal, donde el plazo de vencimiento y el monto dependerán de que el trabajador cumpla 55 años de edad o 30 años de servicio, lo que ocurra primero. Estos bonos, emitidos en UDIS, están registrados en la cuenta individual de cada trabajador.

c) Otras dependencias federales

Diversas entidades públicas federales cuentan con programas de pensiones y jubilación como prestaciones contenidas en sus contratos colectivos. En general, se trata de programas complementarios y en su mayoría del tipo de reparto y beneficios definidos, aunque algunos han sufrido modificaciones en los últimos años. Como señala Vásquez Colmenares,¹² la mayoría de estos programas nacieron al menos hace tres décadas sin obligaciones de revisión actuarial ni soporte financiero; pagan beneficios mayores a los del IMSS e ISSSTE e incluso algunos no consideran aportaciones del trabajador y los beneficios se otorgan por tiempo de servicio. A continuación se hace referencia a algunos de los más importantes.

Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los empleados del IMSS,¹³ creado en 1966, es uno de los más conocidos debido a los problemas financieros que ha enfrentado. Para 2010 se cubría a 300,580 trabajadores y el número de pensionados y jubilados ascendía a 204,065. El financiamiento se realiza a partir de las aportaciones del IMSS como asegurador; las aportaciones de los trabajadores al RJP; y recursos adicionales que aporta el IMSS como patrón a partir de su presupuesto para complementar el RJP. Entre las condiciones originales de este programa destacan: la cuantía de la pensión, la cual es del 100% del último salario básico recibido por el trabajador previo a su retiro, en donde este salario considera casi todos los conceptos pagados durante la etapa activa, incluyendo un aguinaldo mensual de 25% de la cuantía básica. No existe edad mínima para el beneficio, sino tiempo de servicio: 27 años en mujeres y 28 años en hombres. La pensión se ajusta anualmente de acuerdo con el aumento salarial contractual de los trabajadores del Instituto. La contribución es de 3% del sueldo básico. La pensión por cesantía en edad avanzada se obtiene a los 60 años con al menos 10 años de servicio, en cuyo caso corresponde al 50% del salario básico, pero aumenta con los años de servicio hasta llegar al 100%. Destaquemos que en 2008, el gasto en estas pensiones se financió en un 9.5% por las aportaciones de los trabajadores, un 19.5% con aportaciones del IMSS como asegurador y el 59.8% restante con recursos del presupuesto del Instituto, proveniente este último de cuotas aportadas por trabajadores y patrones afiliados al IMSS.

El 11 de agosto de 2004 se aprobó una reforma a la Ley del IMSS para establecer que

12 Pedro Vásquez Colmenares, *Pensiones en México: La próxima crisis*, México, Siglo XXI, 2012.

13 Esta sección descansa de manera importante en la información obtenida de Jorge Meléndez Barrón, «La seguridad social en materia de retiro y jubilaciones en México: antecedentes, situación actual y retos», en *Temas relevantes y aplicaciones prácticas en materia de retiro y jubilaciones en México*, México, IMEF, 2011.

no se podría crear, sustituir o contratar plazas sin depositar en el fondo laboral del IMSS los recursos necesarios para cubrir costos futuros derivados del RJP. También se estableció que el Instituto no podría destinar recursos de las cuotas obrero-patronales ni de su presupuesto operativo a este fondo laboral. Finalmente, el Instituto debería explicitar una partida anual en su presupuesto para cubrir las pensiones de los ya retirados y las que generasen los trabajadores en activo al momento de esta reforma.

La anterior derivó en la firma de dos convenios modificatorios del contrato colectivo. El primero, denominado «Convenio Adicional para las Jubilaciones y Prestaciones de los Trabajadores de Base de Nuevo Ingreso», se firmó el 14 de octubre de 2005. Éste afecta a los trabajadores que ingresaron como empleados al Instituto entre el 12 de agosto de 2004 y el 27 de junio de 2008 (aproximadamente 45,773 trabajadores). Estos trabajadores deberán aportar 4% de su salario base (SB) para su pensión, contribución que aumentará un punto porcentual hasta alcanzar el 10% en 2011. La edad de retiro será de 60 años con un mínimo de 15 años de servicio. La pensión será igual al 50% del salario y aumentará hasta el 100% con 35 años de servicio en hombres y 34 en mujeres. El salario de referencia elimina el componente de aguinaldo mensual. En el caso de los trabajadores que ingresaron antes del 12 de agosto de 2004, su contribución a este régimen será de 1% con aumentos graduales hasta llegar al 7% en 2011. Lo anterior implica solidaridad inversa, es decir, los viejos financian a los jóvenes.

El segundo convenio, «Nueva Generación» fue firmado el 27 de junio de 2008 y afecta a los trabajadores que ingresen al Instituto a partir de esa fecha. En este caso, se estipula que la aportación inicial será del 7% aumentando gradualmente hasta llegar al 15%. Este esquema complementario se convierte en uno de contribución definida y las aportaciones se depositan en la subcuenta de aportaciones complementarias para el retiro que el trabajador tenga en su AFORE.

Otras dos dependencias públicas con planes de pensiones a resaltar son PEMEX y CFE. PEMEX, por ejemplo, cuenta con un programa de beneficios definidos y años de servicio que no incluye contribuciones de los trabajadores. De acuerdo con Vásquez Colmenares, al cierre de 2010, existían 150 mil trabajadores activos y casi 72 mil jubilados.¹⁴ La CFE por su parte, cuenta con un programa complementario al otorgado por el IMSS. Éste también es de beneficios definidos, reparto, y por años de servicio. Como en la mayoría de los casos, este programa otorga beneficios adicionales que agrandan el SB considerado para la determinación de la pensión, como por ejemplo incluir la prima de antigüedad que los trabajadores tienen derecho a percibir al término de la relación laboral. Lo anterior encarece el costo del programa. Vásquez Colmenares reporta que a finales de 2011, existían 67,930 trabajadores en activo y 35,144 pensionados.¹⁵ Este programa fue modificado mediante un nuevo convenio firmado el 18 de agosto de 2008 y aplica para los trabajadores que se incorporen a la CFE después de esta reforma. Incluye, pues, la creación de cuentas individuales en donde se deposita la aportación del trabajador (5% del SBC) y 7.5% por parte de la empresa. La administración de estos recursos se regirá por lineamientos de la CONSAR y los beneficios son complementarios a los otorgados como afiliados al IMSS.

¹⁴ Vásquez Colmenares, *Pensiones...* op. cit.

¹⁵ *Idem*

En el punto anterior, hemos discutido dos de los programas más grandes por su número de afiliados; sin embargo, existen muchos más con una situación similar. De acuerdo con Vásquez Colmenares, existen alrededor de 37 sistemas de pensiones de cuentas individuales y 68 sistemas de pensiones públicos de reparto.¹⁶ De manera destacada, estos programas no cuentan con portabilidad entre ellos. Aquí podemos hacer referencia a los esquemas existentes en la banca de desarrollo como Banjército, Financiera Rural, FIRA, FOCIR, SHF, BANSEFI, NAFINSA, BANCOMEXT y Banobras. A éstos, la Secretaría de Hacienda asigna presupuesto para el pago de sus pensiones. En este caso, hay que destacar que los montos de las pensiones son considerablemente más altos que los de las pensiones del IMSS o ISSSTE, a saber, en promedio superiores a 56 mil pesos mensuales.

En este rubro también hay que considerar las pensiones asociadas a entidades u organismos en extinción, ya que constituyen pasivos para el Gobierno Federal. En este particular destacan los casos de LyFC así como el de los Ferrocarriles Nacionales de México. En el primer caso, la extinción legal ocurrió el 11 de octubre de 2009. Había 44,504 trabajadores en activo y 23,894 pensionados. En el segundo, la extinción ocurrió con la privatización del organismo el 4 de junio de 2001. Había alrededor de 50 mil jubilados.

d) Pensiones estatales y universidades

En este esquema que refleja un sistema nacional de pensiones altamente fragmentado, hay que considerar que, conforme a la Constitución, cada Estado de la República y su congreso local puede determinar el tipo de programa de pensiones y leyes reglamentarias que quiera implementar. En su mayoría son programas de reparto y beneficio definido (63%), y pocos cuentan con fondos de reservas necesarios para hacer frente a sus compromisos. Algunos Estados han realizado reformas en los últimos años, que en su mayoría son de carácter paramétrico. Cabe aclarar que, independientemente de que las AFORES sean de cuentas individuales o de beneficio definido, el costo inercial de los distintos esquemas reformados aún tendrá una gran carga financiera para la Federación y todas sus entidades (dependencias, paraestatales y universidades incluidas).

Otro capítulo complicado en el tema de las pensiones públicas reside en los programas que otorgan diversas universidades e instituciones de educación superior. Varias de estas instituciones están afiliadas al IMSS o al ISSSTE, pero ofrecen planes complementarios. En todos los casos son esquemas de reparto y beneficio definidos. Con pocas excepciones, no cuentan con fondos suficientes para hacer frente a sus compromisos futuros, por lo que reciben transferencias presupuestales anuales para el pago de pensiones. De acuerdo con Vásquez Colmenares, de 28 universidades públicas estatales, sólo ocho reportaron contar con suficiencia de más de diez años para hacer frente a sus pasivos laborales en 2010.¹⁷

e) Programas no contributivos

Para tener una visión más general sobre la situación de las pensiones o la transferencia de algún beneficio de pensión durante la edad de retiro, es necesario hacer referencia a los programas no contributivos o de asistencia social que se han instrumentado en el

¹⁶ *Idem*

¹⁷ *Idem*

país. En 2003, se promulgó la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal aunque en 2008 se redujo la edad a 68. Además, se requiere radicar permanentemente en el DF con una antigüedad mínima de tres años al momento de presentar la solicitud. El monto monetario de la pensión es equivalente al 50% del salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. En el cuadro 1.6 se reporta la cobertura y monto de la pensión para el periodo 2006-2011. Cabe mencionar que otros Estados de la República han adoptado programas similares.

El Gobierno Federal también ha participado en la provisión de transferencias de recursos para personas adultas mayores de manera focalizada. Uno de los primeros programas fue el de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales como parte del Acuerdo Nacional para el Campo firmado en 2003. Éste llegó a cubrir casi 127 mil personas en 2006 con apoyos de 175 pesos mensuales, aunque a partir de 2007 se integró a «70 y Más». Otro programa de apoyo no contributivo a personas de la tercera edad se creó como parte de Oportunidades en 2006: «Programa de Apoyo a Adultos Mayores». Su destino era individuos de al menos 70 años, inscritos en el padrón de Oportunidades, con un apoyo alimentario inicial de 250 pesos mensuales pagados bimestralmente. El monto fue de 315 pesos mensuales en 2011. Sin embargo, este programa se ha incorporado gradualmente a «70 y Más».

«70 y Más», parte de la SEDESOL, inició en 2007 y busca atender a adultos mayores de 70 años ofreciendo una transferencia monetaria, así como otros apoyos para facilitar el acceso a diversos servicios. En su origen, el requisito central era que el beneficiario viviese en una localidad con menos de 30 mil habitantes y acreditar edad e identidad. Sin embargo, en 2012 se eliminó el requisito de tamaño de localidad. El monto es de 500 pesos mensuales y el pago se hace cada dos meses. Durante el mes de julio de 2012 se anunció haber alcanzado una cobertura de 3 millones de beneficiarios.

Otros estados también han creado programas de apoyo a la población de la tercera edad realizando pagos en efectivo o en especie. Un inventario de estos programas se reporta en el cuadro 1.8 de acuerdo a información de CONEVAL.

CUADRO 1.6 PENSIÓN ALIMENTARIA A ADULTOS MAYORES DEL DISTRITO FEDERAL							
CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRESUPUESTO	2,764,000,000	3,707,962,500	3,823,092,000	4,340,869,091	4,625,100,000	5,165,491,086	5,165,491,086
COBERTURA	412,350	420,000	430,000	470,000	454,971	480,000	480,000
MONTO DE PENSIÓN	730.05	758.55	788.85	822.00	861.90	897.30	934.95

Fuente: Gobierno del Distrito Federal

CUADRO 1.7 PROGRAMA «70 Y MÁS», millones de pesos y número de beneficiarios							
CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRESUPUESTO	6,550	9,916	11,976	13,101	13,127	18,068	5,165,491,086
COBERTURA	1,031,000	1,562,771	2,025,551	2,103,009	2,149,024	2,847,836	480,000

Fuente: Informe Anual de la Presidencia, 2012

CUADRO 1.8 PROGRAMAS ESTATALES DIRIGIDOS A ADULTOS MAYORES, 2011							
ENTIDAD	PROGRAMA	EDAD DE INGRESO AL PROGRAMA	TIPO DE APOYO	MONTO MENSUAL	PERIODICIDAD	BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO APROBADO (MDP)
CHIAPAS	AMANECER	64 AÑOS	TRANSFERENCIA MONETARIA	550.00	MENSUAL	240,000	1438.6
CHIHUAHUA	VIVE A PLENITUD	65 AÑOS	EN ESPECIE	---	---	15,000	120.9
COLIMA	PENSIÓN ALIMENTICIA A ADULTOS MAYORES	65 AÑOS	---	---	---	3,000	5.1
JALISCO	ESTRATEGIA DE ATENCIÓN A LOS ADULTOS MAYORES «VIVE GRANDE»	70 AÑOS	TRANSFERENCIA MONETARIA	1500.00	TRIMESTRAL	94,417	15.0
ESTADO DE MÉXICO	PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES DE 60 A 69 AÑOS	60 A 69 AÑOS	EN ESPECIE	DESPENSA	MENSUAL	120,000	299.7
	PENSIÓN ALIMENTICIA PARA ADULTOS MAYORES	70 AÑOS	EN ESPECIE	DESPENSA	MENSUAL	160,912	1150.0
NAYARIT	PENSIONES ALIMENTICIAS PARA ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS	70 AÑOS	EN ESPECIE	DESPENSA	MENSUAL	47,988	40.0
OAXACA	PENSIÓN ESTATAL ALIMENTARIA PARA ADULTOS DE 70 Y MÁS	70 AÑOS	TRANSFERENCIA MONETARIA	1000.00	BIMESTRAL	31,000	150.4
PUEBLA	SETENTA Y MÁS URBANO	70 AÑOS	TRANSFERENCIA MONETARIA	500.00	MENSUAL	---	---
QUERÉTARO	PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO	60 AÑOS	EN ESPECIE	DESPENSA	BIMESTRAL	96,600	9.9
QUINTANA ROO	PROGRAMA DE APOYO ECONÓMICO «ABUELITO ESTOY CONTIGO»	70 AÑOS	TRANSFERENCIA MONETARIA	850.00	MENSUAL	33,611	43.2
SONORA	CRESER CON ADULTOS MAYORES	65 A 69 AÑOS	TRANSFERENCIA MONETARIA	1000.00	SEMESTRAL	50,500	50.5
VERACRUZ	PENSIÓN ALIMENTARIA PARA ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS	70 AÑOS	TRANSFERENCIA MONETARIA	LA MITAD DE 15M DE XALAPA	MENSUAL	35,699	350.0

Fuente: Cuadro 2.3 del Informe de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, CONEVAL, p. 43.

II LA COBERTURA DE PENSIONES EN MÉXICO

Hay que recordar que los objetivos fundamentales de un sistema de pensiones en el marco de la seguridad social pública son los de permitir suavizar la senda de consumo de un individuo a lo largo de su vida así como el de prevenir la pobreza entre la población en edad avanzada. El éxito o fracaso de este tipo de programas depende del logro de estos objetivos. Su evaluación puede realizarse de distintas formas, pero un indicador que resulta muy útil para mostrar la efectividad de la política pública en esta materia es el de la cobertura alcanzada por el sistema de pensiones. Este tema provoca creciente preocupación debido a que, como muestran diversos estudios, la cobertura tanto de los programas existentes como de los reformados, es baja y no se ha modificado de manera significativa.

A partir de la descripción y explicación sobre la situación actual de los sistemas de pensiones públicos en México en las páginas anteriores, se puede realizar una estimación sobre la cobertura de estos programas en nuestro país. Cabe mencionar que la medición de esta variable no es una trivialidad y depende en gran medida de los criterios utilizados y de la información disponible. Cuando los programas se vinculan al ingreso laboral, el indicador más común es el que resulta de tomar el número de afiliados al sistema como proporción de la Población Económicamente Activa (PEA). Sin embargo, este valor no necesariamente refleja a quienes realmente tendrán derecho a una pensión al no cubrir los requisitos mínimos estipulados por el programa. Esto es particularmente importante en economías en donde existe una alta movilidad entre el sector formal y el informal del mercado laboral. La situación se complica cuando aun dentro del mismo sector formal, existen prácticas que, por distintos motivos, conllevan a que un subconjunto de trabajadores en ciertas empresas se encuentren registrados en el sistema de pensiones durante cierto periodo, pero durante otro no. Así lo documentan diversos estudios sobre la relación mercado laboral y las densidades de cotización, entre otros diversos autores para el caso mexicano.¹⁸ Este fenómeno afecta lo que se denomina densidad de cotización de un individuo, lo cual no es capturado por un indicador que sólo considera el número de afiliados como proporción de la PEA. De manera alternativa, puede considerarse el número de afiliados que realmente contribuyen al programa en el momento de la medición (contribuyentes activos). En este caso, la referencia sería con base en los trabajadores empleados, en cuyo caso la cobertura es de carácter ocupacional. Si la referencia es la PEA, la medición de la cobertura es en relación con la fuerza laboral. Asimismo, pueden utilizarse datos administrativos o información de encuestas, cada uno con sus ventajas o desventajas. En este reporte utilizamos ambas fuentes para ofrecer un panorama más amplio sobre esta variable.¹⁹

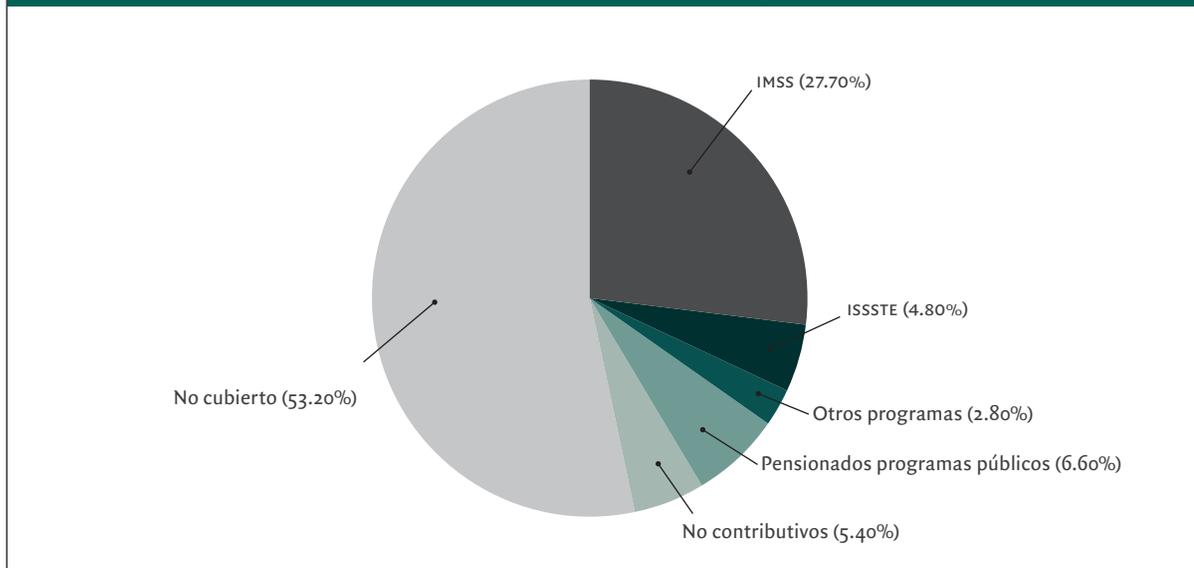
En un primer ejercicio se utiliza la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009, que publica el INEGI. En la gráfica reportamos a la población cubierta por algún tipo de programa de pensión como proporción

¹⁸ Ver: Berenice Ramírez López y Roberto Ham Chande (coordinadores), *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Editorial Plaza y Valdés, 2006; y Santiago Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2008.

¹⁹ Para una discusión más amplia de este tema puede consultarse Brasil Acosta y Alejandro Villagómez, «La cobertura de pensiones en México», en Hernández, Fausto (Editor), *Seguridad Social Universal*, México, CIDE, 2012.

de la PEA, la cual a su vez se define como la población mayor de 14 años. Debido a esta definición, incluimos también a quienes reciben algún ingreso por concepto de beneficios de jubilación derivados de un programa público, así como a quienes reciben alguna transferencia o apoyo de los programas no contributivos. El dato más relevante es que el 53% de la PEA no está cubierta por un programa de pensión, no recibe una pensión ni recibe una ayuda de asistencia social.

GRÁFICA 2.1 PENSIONES EN MÉXICO: POBLACIÓN CUBIERTA (% DE LA PEA, JUNIO 2009)



¹ Para los programas de IMSS, ISSSTE y otros, se refiere a los trabajadores asegurados o titulares. El rubro otros incluye a PEMEX, SEDENA, SEMAR, Institutos de Seguridad Social de los Estados y otras dependencias públicas. Los pensionistas no contributivos corresponden a los programas «70 y Más» y al del DF.

² Se refiere a la población de 14 años y más.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Seguridad Social, INEGI, 2009.

En su segundo ejercicio, Acosta y Villagómez utilizan las definiciones propuestas por Rofman et al., y construyen los indicadores respectivos para 2008 y 2010 utilizando información de las ENIGH.²⁰ La población de contribuyentes considera aquellos individuos que reportaron su afiliación a algún programa de seguridad social (y pagan contribuciones) como el IMSS, ISSSTE, ISSSTE Estatal, PEMEX, Universidades y otros. En el caso de la población mayor a 65 años, el criterio relevante es que declaren el recibir un ingreso por concepto de jubilación.²¹

En la Tabla 2.1 se presenta la evolución de la cobertura de acuerdo con tres indicadores: cobertura de la fuerza laboral, cobertura ocupacional y cobertura legal. También se incluye un indicador que muestra el comportamiento de los beneficiarios como proporción de la población mayor a 65 años. Respecto a 1998, en todos los indicadores se registra un aumento importante en 2008, aunque este cambio debe ser tomado con ciertas re-

²⁰ Acosta y Villagómez, *op. cit.*; y Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti y Guzmán Ourens, «Pension System in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage», SP Discussion Paper No. 616, Washington, DC, The World Bank, 2008.

²¹ Nuestros datos para 2008 y 2010 no son estrictamente comparables con los de los años anteriores debido a algunos cambios en las preguntas presentadas en la ENIGH, pero aun así son útiles para obtener una idea sobre el comportamiento de la cobertura.

servas por las razones antes señaladas respecto a la comparabilidad en las muestras. Sin embargo, también se observa una caída en 2010. En todo caso, los índices de cobertura recientes resultan aún bajos en aproximadamente 20 puntos respecto a los valores registrados por aquellos países en Latinoamérica con mayor cobertura como Chile, Uruguay y Costa Rica. En definitiva se encuentran lejos respecto a un objetivo de política social que busque una amplia cobertura de sus programas públicos de pensiones.

En conclusión, la información disponible coincide en mostrar que la cobertura de los sistemas de pensión en México es muy baja, incluso respecto a otros países con características similares al nuestro.

TABLA 2.1 TASA DE COBERTURA PARA LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, PERSONAS EMPLEADAS Y ADULTOS MAYORES, INDICADORES ALTERNATIVOS

AÑO	CONTRIBUYENTES / PEA	CONTRIBUYENTES / PERSONAS EMPLEADAS	CONTRIBUYENTES / ASALARIADOS	BENEFICIARIOS / POBLACIÓN 65+
1998	34.33	34.98	56.06	19.88
2008	43.17	44.89	51.58	31.2
2010	40.74	42.93	50.14	32.58

Fuente: Datos de 1998: Rofman et al., *op. cit.*. Datos 2008 y 2010: elaboración basada en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares.

III COSTOS FISCALES

Para complementar el diagnóstico sobre la situación de los programas de pensiones contributivas y asistenciales y su cobertura, en esta sección presentamos una discusión sobre los costos fiscales que se derivan del sistema de pensiones expuesto en la sección anterior. Resulta necesario enfatizar que ésta es una discusión preliminar y no pretende presentar un inventario exhaustivo de dichos costos, lo cual requiere contar con información detallada sobre diversas variables en cada programa y realizar las estimaciones actuariales correspondientes, lo que rebasa los objetivos de este documento. Aunado a lo anterior, en varios casos ni siquiera es posible obtener la información relevante para llevar a cabo el ejercicio. Así, la discusión en esta sección versará en gran medida sobre estudios realizados recientemente junto con algunas estimaciones propias.

De manera general, los costos fiscales derivados de estos programas incluyen conceptos como el pago de las contribuciones gubernamentales, el pago de pensiones en curso de los programas reformados ya que fueron asumidas por el Gobierno Federal, así como las transferencias a los programas que no son autosuficientes en el pago de sus compromisos, costos asociados al pago de pensiones mínimas garantizadas y costos asociados al reconocimiento de derechos pasados, como es el caso del bono asignado a los trabajadores del ISSSTE que migraron al nuevo esquema.

Una revisión reciente y actualizada sobre la magnitud de parte importante de estos costos se presenta en Vásquez Colmenares y Aguirre, la cual retomamos en este reporte.²² Los costos más importantes corresponden a los programas del IMSS y del ISSSTE. En el caso del IMSS, puede haber una separación entre los costos que genera la denominada «generación en transición» y los asociados al programa reformado.

Como mencionamos en la primera sección de este trabajo, en el caso del IMSS, la «generación en transición» tiene derecho a elegir entre los beneficios que otorga la Ley 73 o los del nuevo programa. De acuerdo con una valuación actuarial de 2010, hay aproximadamente 7,131.3 miles de trabajadores pertenecientes a este grupo. Existe, pues, una alta probabilidad de que la mayoría opte por los beneficios de la Ley 73. En adición, hay que considerar a aquellos individuos que si bien no cotizan en este momento y forman parte de este grupo, pueden reingresar al mercado laboral formal y solicitar los beneficios de esta ley. Los costos asociados a este grupo tienen tres componentes: pago de pensiones en curso, cuotas a cargo del gobierno y pago de pensión garantizada. Respecto al primer componente, en 2010 se registraron 2.58 millones de pensionados,²³ lo que representa un pago por 93,766 millones de pesos. Se estima que para el periodo 2013-2020 se erogarán 1.3 billones de pesos. En cuanto al gasto derivado de las cuotas que realiza el gobierno a este programa y que son la del seguro de invalidez y vida, retiro y cesantía en edad avanzada y la cuota social, de acuerdo con Vásquez Colmenares, significará una erogación de 160 mil millones de pesos (de 2010) acumulados entre 2013 y 2018. Cabe mencionar que aproximadamente el 80% de este monto corresponde a la cuota social. Finalmente, el tercer componente referido al gasto en pensión y la cual equivale a un salario mínimo general vigente en el DF en 1997 actualizado por el INPC, estaríamos ha-

22 Vásquez Colmenares, *op. cit.*, y Francisco Miguel Aguirre Farías, *Pensiones, ¿y con qué?*, México, Fineo Editores, 2012.

23 Incluye las de invalidez, incapacidad permanente, cesantía, vejez y las de sobrevivencia.

blando de 2,131 millones de pesos en 2012 y 18,900 millones (pesos de 2010) acumulados en el periodo 2013-2018. En conjunto, estos elementos significan un gasto total en 2012 de 144,721 millones de pesos (1.1% del PIB de 2010) y un acumulado de 1.1 billones de pesos (de 2010) para el periodo 2013-18, esto es, 8.4% del PIB de 2010.²⁴ Cifras similares se encuentran en Aguirre.²⁵

En cuanto a los costos del programa del ISSSTE, también deben considerarse aquellos derivados de la población en transición y los que resultan del programa reformado en 2007. En conjunto, se hace referencia a los siguientes componentes: pago de pensiones en curso; la cuota social del seguro RCV; las contribuciones que realizan las dependencias al ISSSTE; el pago de bonos de pensión; el pago asociado al ahorro solidario y el pago de la pensión garantizada. En cuanto a las pensiones en curso, se incluye a los ya pensionados y a quienes decidieron no mudarse al nuevo esquema y obtendrán pensión bajo la ley anterior. Se estima que para el periodo 2011-2018 este monto ascenderá a 822,263 mil millones de pesos (de 2010). Las contribuciones que realizan las dependencias públicas, tanto por seguro de invalidez y vida, riesgos de trabajo, RCV y prestaciones culturales ascendieron en 2012 a 12,717 millones de pesos, mientras que las de SAR y vivienda fueron de 12,351 millones. Para el periodo 2011 a 2018, el valor acumulado sería por un total de 177,189 millones de pesos. En el caso de la cuota social de RCV, que aplica para los trabajadores que optaron por el nuevo esquema, se estima una erogación de 1,013 millones en 2012 y un monto acumulado para el periodo 2012-18 de 7,820 millones de pesos a valor presente. El bono de pensión o reconocimiento de derechos otorgado a los trabajadores que migraron al nuevo programa ascendió a 220,479 millones de pesos (1.75% del PIB de 2010). De acuerdo con Vásquez Colmenares, se estima que el vencimiento de estos bonos para el periodo 2011-2018 a valor presente (2010) será por un monto de 7,528 millones de pesos.²⁶

Para complementar los costos asociados al ISSSTE, habría que incluir el gasto asociado al llamado «ahorro solidario» para los trabajadores que optaron por el nuevo esquema. En este caso, el trabajador realiza una aportación hasta el 2% de su SBC y la dependencia aporta 3.15 pesos por cada peso con un tope en 6.5% del SBC. En 2011 se erogaron 1,342.2 millones de pesos. Si hipotéticamente consideramos que el 50% de los trabajadores optaran por esta prestación, entre el 2011 y el 2018 se habrían gastado 22 mil millones de pesos. Finalmente existe el gasto asociado a la pensión garantizada, cuyo monto para el periodo 2011-18 podría ascender a 15 millones de pesos. En total, el costo fiscal asociado a este programa ISSSTE para el periodo 2013-2018 ascendería a 851,760 millones de pesos del 2010, 6.2% del PIB de ese año. En los próximos 100 años, este costo ascendería a 36% del PIB (2010) ó 31.4% del PIB si sólo consideramos a la población en transición.

A los costos asociados al IMSS e ISSSTE habría que agregar los programas de entidades paraestatales u otras dependencias públicas federales, los programas de los Estados y los de las Universidades. Al utilizar nuevamente la información en Vásquez Colmenares y Aguirre, tenemos la siguiente información que se presenta en el cuadro 3.1 y que re-

24 Insistimos en que estas estimaciones son altamente sensibles a los supuestos utilizados en cada modelo.

25 Aguirre Farías, *op. cit.*

26 Vásquez Colmenares, *op. cit.*

sume los pasivos pensionarios consolidados de los programas en México.²⁷ Claramente los programas con mayor peso son los del IMSS y el ISSSTE. Sin embargo, ha de hacerse énfasis que no existe una relación entre este costo estimado y el número de afiliados a cada programa. En el caso de PEMEX, CFE y Banca de Desarrollo, el costo es muy elevado en términos relativos si consideramos el número de trabajadores afiliados. También hay que señalar que las estimaciones para los Estados y Universidades, tomadas de Aguirre, muestran que en estos casos el monto no es trivial. En conjunto, el total de programas considerados en esta sección significaría un pasivo equivalente a 111.4% del PIB del 2010.

Una estimación alternativa se encuentra en Sinha, quien señala que en una proyección a 40 años y a valor presente, el total de los pasivos de los programas de pensiones sería de 97.32% del PIB de 2010.²⁸ La transición de los programas y esquemas de los Estados y universidades, están reformados hacia sistemas de cuentas individuales o de beneficio definido. Lo anterior tendrá un costo creciente durante algunos lustros que al final repercutirán en las finanzas de los Estados y universidades mismas.

CUADRO 3.1 PASIVOS PENSIONARIOS CONSOLIDADOS EN 2011 (% PIB)	
INSTITUCIÓN	SERVICIOS TOTALES
IMSS ASEGURADOS (LEY 73)	31
IMSS RJP	18
ISSSTE ASEGURADOS (TRANSICIÓN)	31.4
ENTIDADES FEDERATIVAS	13
ORGANISMOS Y EMPESAS	16
UNIVERSIDADES	2
TOTAL	111.4

Nota: estos valores están calculados respecto al PIB de 2011, con excepción del ISSSTE que se utiliza el PIB de 2010. Este último valor se toma de Vásquez Colmenares *op. cit.* El resto de los valores son estimaciones de Aguirre Farías, *op. cit.*

El otro conjunto de costos fiscales se vinculan a los programas asistenciales no contributivos. El más importante es el denominado «70 y Más». Este programa incluía sólo a individuos mayores de 70 años, de bajos ingresos y con residencia en localidades pequeñas —30 mil personas o menos. Sin embargo y como se mencionó, recientemente el Gobierno Federal lo ha ampliado de manera importante, eliminando la restricción del tamaño de localidad. En septiembre de 2012 se anunció que cubriría a 3 millones de beneficiarios, y de acuerdo con cifras oficiales, en agosto de 2012 existían 2.85 millones. El presupuesto asignado fue de 18,068 millones de pesos, equivalente a 0.19% del PIB. Con información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2010, podemos verificar los niveles de ingreso asociados a los receptores de estos recursos. Así y al utilizar datos de la CONAPO sobre las tendencias demográficas, podemos realizar una estimación preliminar sobre lo que implica el costo asociado a este programa en los próximos años si mantiene su comportamiento actual. Si este programa se continúa aplicando a población de 70 años o más, ya sin el requisito de tamaño de población, pero considerando a individuos con un ingreso de entre 1 y 4 SM, el costo

27 *Idem*; Aguirre Farías, *op. cit.*

28 Tapen Sinha, *Estimating Future Pension Liability of the Mexican Government*, Mimeo, 2012.

en 2012 sería equivalente al 0.2% del PIB de 2012, y el acumulado entre el 2013 y 2018 en valor presente sería de 0.9% del PIB de 2012.²⁹

Antes de concluir esta sección, es importante enfatizar que la exposición anterior sobre los costos fiscales derivados de los sistemas públicos de pensiones es informativa y permite complementar el diagnóstico del estado que guarda el sistema de pensiones en México. Sin embargo, la implementación de un esquema de pensión universal mínimo no necesariamente afecta la estructura del sistema de pensiones contributivas, por lo que estos costos no se verían afectados. Lo anterior no significa que una reforma integral del sistema de pensiones en México requiera modificar el diseño de los programas públicos de reparto, ya sea realizando modificaciones paramétricas profundas o sustituyéndolos por esquemas de capitalización, contribuciones definidas y cuentas individuales. De hecho, esto último sería lo deseable si el objetivo en el largo plazo es lograr un Sistema Nacional de Pensiones homogéneo.



²⁹ Si se considera 65 años o más la edad de retiro, el costo sería de 0.21% del PIB en 2012. Referirse al apartado Propuesta y Estimación de Costos.

IV PROPUESTA DE UNA PENSIÓN UNIVERSAL

En esta sección presentamos una propuesta para la implementación de una pensión universal en México. Este tipo de medidas de políticas públicas tienen efectos importantes no triviales de carácter tanto negativo como positivo en distintas áreas de la economía, como ya se ha demostrado en una extensa literatura. A manera de ejemplo, podemos destacar una reducción en la pobreza, pero el tipo de esquema seleccionado puede provocar distorsiones en otros mercados como el laboral o presiones fiscales. También sabemos que realizar una reforma de pensiones implica un proceso de economía política muy complicado, por lo que una vez aprobada, se requiere de muchos años para que exista otra oportunidad de reformar. En este sentido, entre mejor sea el diseño y más amplia la participación de los involucrados, mayores son las posibilidades de su éxito. Por esto es que nuestra recomendación inicial es recurrir a un mecanismo de diseño y discusión similar al seguido por Chile en su reforma de 2007. Ésta consistió en la conformación de un Consejo Presidencial Asesor Técnico, apartidista que privilegió los perfiles técnicos, el cual fue el encargado de realizar el proyecto final en un proceso de amplia participación de los sectores involucrados.

Menester el subrayar que la principal motivación de esta discusión y propuesta parte del principio que reconoce que los objetivos fundamentales de un sistema de pensiones, en el marco de la seguridad social pública, son los de permitir suavizar la senda de consumo de un individuo a lo largo de su vida, así como el de prevenir la pobreza entre la población en edad avanzada. Como mostramos al final de la primera sección, estos objetivos no se cumplen en México si consideramos como criterio la cobertura actual de los programas en curso. Independientemente de que esta situación se explica por factores externos e internos al actual sistema reformado de pensiones, con carácter de urgente resulta la implementación de una política pública que atienda a los sectores desprotegidos de la población. Sin embargo, lo anterior no significa que el diseño de la propuesta no atienda en la medida de lo posible otros aspectos, *v. gr.*, las posibles distorsiones que se generan en el mercado laboral, o los costos fiscales asociados que terminan por generar presiones fiscales de largo plazo.

Al considerar los bajos niveles de cobertura, la existencia de una economía informal no trivial y los grandes niveles de pobreza en el país, la propuesta natural consiste en implementar una pensión universal básica que garantice un ingreso mínimo con carácter no contributivo a la población durante su fase de retiro, lo cual garantizaría que todos los individuos pudiesen tener un ingreso durante su retiro independientemente de su vida laboral y su salario.³⁰ Este beneficio puede tomar distintas formas. Willmore presenta una tipificación sobre las formas en que se puede ofrecer esta pensión básica no contributiva: a) pensión universal (sin prueba de ingreso); b) pensión basada en un tiempo mínimo de residencia del individuo; c) pensión con recuperación condicionada

30 La discusión sobre propuestas para introducir una pensión universal en México tiene ya varios años. Para una discusión previa puede consultarse a John Scott, «Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad», en *Bienestar y Política Social*, México, No.1, noviembre 2005 o a Alejandro Villagómez, «La Reforma al sistema de pensiones del IMSS: una revisión de los avances y pendientes», O. Santín y B. Alemán, Coordinadores, en *Seguridad Social Sustentable*, IV Colección Mayor, México, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, 2009b.

(requiere de una prueba de ingreso *ex post*); d) pensión de asistencia social (prueba de ingreso *ex ante*). Cada una de estas alternativas tiene sus ventajas y desventajas, pero los principales factores a considerar son el costo administrativo asociado y el costo fiscal.³¹

Los esquemas de pensión sujetos a algún requisito como prueba de ingresos permiten mayor focalización y, por ende, resultan en menores costos fiscales. Por esta razón han sido utilizados de manera más amplia. Sin embargo, éstos requieren de un mayor aparato administrativo y no necesariamente resuelven el problema de cobertura total. Por su parte, la primera alternativa señalada líneas arriba corresponde a la forma más simple de pensión universal no contributiva y se otorga a toda la población a partir de cierta edad, con el único requisito de ciudadanía o residencia. Enfatizamos que no se vincula a niveles de ingreso, riqueza o situación laboral, por lo que no requiere ninguna prueba de estas variables (prueba de medios). Las mencionadas características conducen a que resulte sencillo administrar al tener menores costos de transacción asociados, pero al mismo tiempo implica un mayor costo fiscal y pueden provocar distorsiones en los incentivos de los individuos, por ejemplo, respecto a sus decisiones laborales o de ahorro. Los beneficios derivados de este esquema son los mismos para toda la población y tienen el potencial de resolver el problema de cobertura generalizada.

La implementación de esquemas de pensiones básicas mínimas se ha extendido en los últimos años alrededor de diversos países. Willmore ofrece una revisión de las principales experiencias en esta materia.³² En el caso de una pensión universal sin pruebas de ingreso destacan las experiencias de Nueva Zelanda, Mauritania, Namibia, Botswana, Bolivia, Nepal y Antigua. Probablemente Nueva Zelanda es uno de los casos más interesantes debido a lo antiguo de su programa (más de 100 años) que goza de una amplia aceptación entre la población y ha logrado altas tasas de cobertura. En este caso, la pensión oscila entre el 30 y 40% del PIB per cápita de este país. En los otros casos, las experiencias son mixtas, lo cual se explica por problemas de implementación originados por los niveles de desarrollo, pobreza y estabilidad política. Por su parte, pensiones básicas pero sujetas a pruebas de medios se han implementado en Sudáfrica, Australia, Costa Rica y Estados Unidos. En estos casos, la cobertura es parcial y el monto de la pensión puede superar el 40% del PIB per cápita. Argentina, Brasil o Chile se han adherido a la lista de países con pensiones no contributivas. En México, la experiencia a nivel federal es el programa «70 y Más». Sin embargo, también existen programas similares en algunos Estados de la República como se explicó en la primera sección de este documento o en Águila *et al.* El punto central es que en todos los casos, éstos han sido medios importantes para aumentar la cobertura de la población y contribuir a combatir los niveles de pobreza. Por esta razón es que organismos internacionales como el Banco Mundial han recomendado el incluir algún mecanismo de pensión básica no contributiva como parte de sus programas de combate a la pobreza.³³

Antes de presentar nuestra propuesta, haremos una breve revisión de algunas alternativas que se han planteado recientemente. La primera se refiere a la denominada pro-

31 Larry Willmore, *Universal Pension for Developing Countries*, International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, Mimeo, 2006.

32 *Idem*

33 Ver: R. Holzmann, Hinz, R. & staff of the World Bank, *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, World Bank, 2005.

puesta de Levy y Antón, *et al.*³⁴ La segunda es la ampliación de una pensión asistencial de monto fijo en el programa «70 y Más», mientras que la tercera es una pensión asistencial en línea con el esquema de la reforma chilena en 2007.

La denominada propuesta «Levy» parte de la premisa de que el bajo crecimiento de nuestra economía es producto de una baja productividad, y ésta a su vez se deriva de un amplio sector informal. En dicho marco, la existencia de un sistema de protección social dual (contributivo y no contributivo) termina por incentivar la informalidad. Un grupo de trabajadores recibe un paquete de servicios de seguridad social por los cuales paga «un impuesto», mientras que otro grupo puede acceder a diversos servicios de seguridad social que son una transferencia. Por lo anterior, muchos trabajadores prefieren mantenerse en la informalidad. En este contexto, la respuesta de política pública es eliminar esta dualidad y ofrecer un paquete de seguridad social (salud y pensiones) homogéneo a todos los individuos, reduciendo así el costo que significa para la empresa la formalidad y financiado con ingresos fiscales generales derivados de un IVA generalizado.

El descrito paquete incluye seguro de salud, seguro de invalidez y vida, y una pensión básica que, aunque en principio la denomina «pensión universal», aplica sólo a los miembros de la PEA en el apartado «A». Esta pensión no es un monto definido previamente (beneficio definido) que se otorga al momento del retiro, sino que se inserta en el esquema de un programa de contribuciones definidas. Cada trabajador tendría una cuenta en una AFORE y el gobierno le depositaría el equivalente a las contribuciones que actualmente realiza un trabajador IMSS de dos SM. En el caso de los asalariados, contarían con contribuciones complementarias que serían contribuciones patronales a la nómina, lo que les permitiría obtener pensiones mayores. Una cuestión básica en esta propuesta es la definición de trabajador.

De acuerdo a Antón, *et al.*,³⁵ la contribución gubernamental para la pensión básica o «universal» en la propuesta «Levy» se realizaría independientemente de que el trabajador sea o no asalariado, por lo que se garantizaría una densidad de contribución del 100%. Si consideramos a este trabajador de 2 SM, con 25 años de contribución, 100% de densidad de cotización y una tasa de rendimiento real del 3,5%, este lapso de contribución le significa una pensión que al día de hoy equivale a 1.2 SM, a saber, una tasa de reemplazo del 60%. De acuerdo con estos autores, el esquema tendría un costo equivalente al 1.1% del PIB en 2008.

Sin embargo, si el trabajador decide retirarse del mercado laboral (formal o informal) y pasar a la Población No Económicamente Activa, aparentemente dejaría de percibir esta contribución, por lo que aseverar 100% de densidad de contribución no es del todo preciso. Resolver este problema significa que, como punto de partida, cualquier individuo (excluyendo a los del apartado B) podría abrir una cuenta y recibir la contribución del Estado, lo que le garantizaría el 100% de densidad de cotización para asegurar su pensión asistencial no asociada a su estatus laboral. En este caso, hablaríamos de una pensión universal que garantizaría este ingreso mínimo a toda la población. Sin embargo, tendríamos que considerar que el costo fiscal aumentaría, pues los cálculos de la propuesta se basan sólo en la PEA. De manera adicional, habría que analizar cómo afectaría a los incentivos de la población que pertenece a la PEA en cuanto a su decisión

34 Consultar Santiago Levy, *op. cit.*, y A. Antón, F. Hernández y S. Levy, *The End of Informality in Mexico?*, Washington, IDB, 2012.

35 *Op. cit.*

de incorporarse a ésta. En todo caso, el punto central de la propuesta Levy es que, resolver el problema de la formalidad-informalidad, requiere de la existencia de una reducción en la contribución patronal a la seguridad social y un paquete de seguridad social que incluya el aspecto de la salud, no sólo la existencia de una pensión básica universal.

Una segunda posibilidad es considerar la implementación de una pensión asistencial de monto fijo para toda la población mayor a 65 ó 70 años de edad, como extensión del programa federal «70 y Más». Actualmente, éste cubre aproximadamente a 2,847,836 individuos y otorga una pensión de 500 pesos mensuales.³⁶ De acuerdo con cifras oficiales, esto significa un costo que representa 0.12% del PIB. Si esta pensión fuese «universal», tendría que pagarse al total de la población en esa edad, que se estima en la actualidad en aproximadamente 4,496,622 personas, lo que casi duplicaría el costo y no necesariamente tendría una justificación en términos de combate a la pobreza y redistribución.³⁷ Alternativamente podría considerarse una pensión con prueba de ingreso y otorgarse a quienes se ubiquen entre 0 y 4 SM. Si eliminásemos a individuos que reciben actualmente una pensión de algún programa público y consideráramos este rango de ingreso, tendríamos aproximadamente a 3,275,139 personas, por lo que el costo actual sería aproximadamente 0.13% del PIB, como se observa en el cuadro 4.1.³⁸ Para el periodo 2013-2018, este gasto en el valor presente sería aproximadamente 0.9% del PIB, si asumimos que la pensión sólo se ajusta por inflación.³⁹ De hecho, el costo prácticamente no se modifica si se incluye a la población de 70 y más años con ingreso mayor a 4 SM. Si esta pensión se otorga desde los 65 años, el costo sería de 0.20% y 1.36% respectivamente. Por último, habría que discutir si el monto sugerido es el adecuado socialmente o debería otorgarse un monto mayor, por ejemplo, medio salario mínimo actual 948 pesos mensuales, lo que significa prácticamente duplicar los costos antes señalados.

CUADRO 4.1 COSTO DE UNA PENSIÓN UNIVERSAL ASISTENCIAL DE MONTO FIJO (% PIB)									
COSTO (% PIB)		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VP (2013-2018) % PIB 2012
SALARIOS									
65 +	0-1	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	1.14
	1-4	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.22
	4+	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.03
	TOTAL	0.21	0.21	0.21	0.21	0.21	0.20	0.20	1.39
70 +	0-1	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.76
	1-4	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.12
	4+	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
	TOTAL	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.89 C

Nota: El monto de esta pensión es de 500 pesos mensuales como en el programa «70 y Más» y se asume que mantiene su valor real constante a pesos de 2012.

Fuente. Elaboración propia con información de ENIGH, 2010 y CONAPO.

³⁶ Datos a agosto de 2012. Existe un pago único de mil pesos, pago de marcha, en caso de fallecimiento del beneficiario y pagado a un representante nombrado previamente.

³⁷ No hay que olvidar lo demostrado por Nicholas Barr, en el sentido de que cuanto más reducida sea la jubilación y cuanto más estrecha sea la vinculación entre los beneficios y las contribuciones, tanto menor será la redistribución del ingreso entre ricos y pobres o entre diferentes generaciones.

³⁸ Estos datos se derivan a partir de la ENIGH 2010.

³⁹ La estimación del aumento de la población en esta edad se realiza utilizando las proyecciones de la CONAPO y se considera las salidas o defunciones también estimadas por esta entidad. Un tema crítico de diseño en esta modalidad es encontrar la tasa óptima de retiro del beneficio para los individuos que contribuyen al sistema.

Esta opción de pensión mínima básica de monto fijo (PA) y con prueba de ingreso, ha sido utilizada por diversos países y generalmente resulta efectiva en términos de combate a la pobreza. El diseño resulta fundamental ya que puede tener efectos indeseados en los incentivos de los individuos, en particular ante la presencia de un sistema contributivo, reduciendo la densidad de contribución.⁴⁰

Una tercera alternativa es introducir una transferencia no contributiva pero integrada al sistema contributivo, de tal forma que minimice los problemas expuestos antes. Este esquema podría ser similar al implementado en Chile con su reforma de 2008.⁴¹ La idea es otorgar un ingreso o transferencia no contributiva a toda la población que no es de un monto fijo para todos, sino que constituye una transferencia lineal no contributiva con una tasa constante de retiro para aquellos individuos que han realizado alguna contribución a un sistema contributivo. Lo anterior quiere decir que el monto disminuye gradualmente hasta desaparecer cuando se llega a un nivel objetivo a definir, cercano o igual a la pensión mínima garantizada (PMG). Para los individuos que nunca contribuyen a un programa de pensión, tendrían una transferencia fija o pensión básica.

Este esquema reduciría las distorsiones generadas con una PA de monto fijo que terminan por disminuir la densidad de contribución de un segmento de los trabajadores y su traslado a la informalidad. Aunque a diferencia de la propuesta «Levy», tendría seguramente un menor impacto en la reducción de informalidad, ya que no se propone reducir la tasa contributiva de los patrones a la seguridad social. En todo caso, habría que explorar con mayor detalle este esquema. El costo tendría un máximo en el hipotético de que ningún individuo realiza contribuciones a un programa de pensiones, esto es, si todos los individuos tuvieran densidad de cotización cero y tuvieran que recibir el monto total de la pensión básica. De hecho, este costo sería similar al derivado de nuestra alternativa 2 de pensión universal. Sin embargo, en este caso, como hay individuos con densidad de cotización mayor a cero, aunque no alcancen el beneficio de pensión o PMG, éstos recibirían un monto menor a esta pensión básica, por lo que el costo fiscal disminuye.

4.1 LA PROPUESTA

La motivación central de esta propuesta, planteada en *El México del 2012* es atender un problema de política social derivado de la baja cobertura de los programas de pensiones y los niveles de pobreza existentes en el país. Sin embargo, el esquema que se propone debe cumplir un conjunto de criterios o premisas básicas para su implementación. A continuación enumeramos estos criterios: a) no debe generar distorsiones en el mercado laboral y en la formalidad; b) debe definir la fuente de financiamiento y garantizar que será permanente; c) debe evitar que exista la duplicidad en el pago de este beneficio con otros similares que otorgan diversos programas contributivos o no contributivos. Por un lado, se requiere de una integración adecuada de esta pensión básica con los programas contributivos. Por el otro, el ideal sería homogeneizar e integrar los programas no contributivos federales y estatales de apoyo que actualmente existen para evitar duplicidades; d) el esquema propuesto debe buscar maximizar la cobertura de la población

40 Ver: Salvador Valdés Prieto, *The 2008 Chilean Reform to First-Pillar Pensions*, Munich, *The IFO Institute Center for Economic Studies (CESIFO)*, 2009.

41 *Idem*

objetivo;⁴² y e) la administración/gestión del sistema de pensión universal debe considerar opciones de costo mínimo para el Estado. Finalmente, es necesario aclarar que esta propuesta constituye un planteamiento general que requiere de una discusión mayor para afinar los detalles. Recordemos que nuestra recomendación inicial fue la de crear una Comisión Técnica para avanzar en una propuesta final.

A continuación, presentamos los principales componentes de la propuesta de Pensión Mínima Universal No Contributiva (PUNC): a) mecanismo para otorgarla; b) administración; c) edad para obtener el beneficio; d) monto; e) definición de transición.

a) El mecanismo que se plantea para otorgar la PUNC es el de cuentas individuales,⁴³ dejando abierto los instrumentos y figuras para su administración. Cada persona deberá abrir una cuenta en donde se depositará la aportación gubernamental de la cual se derivará su pensión. En este sentido, el esquema propuesto es de contribución definida (CD). La racionalidad de esta selección es la de potenciar algunas de las características positivas vinculadas al actual sistema contributivo de nuestro país. En particular, algunas de las principales ventajas de este mecanismo son: a) permite la integración de este esquema con el sistema contributivo de cuentas individuales existente; b) permite definir un derecho de propiedad claro sobre los recursos; c) permite generar una base de registro de seguridad social amplia y única, basada en un número único lo cual no existe actualmente en el país y es absolutamente necesario. Este último punto es relevante ya que no sólo permite la creación de un número único de seguridad social que integre todos los beneficios o programas existentes, sino que además permite contar con un número único de identificación para la población; d) en su caso, la acumulación de los recursos para pensiones debiera potenciar el efecto que los fondos de pensión de los sistemas contributivos tienen sobre el desarrollo nacional, la reactivación de la inversión productiva, el crecimiento económico y la profundización del sistema financiero nacional.

b) La administración de estos recursos debe ser transparente y garantizar la seguridad y su manejo adecuado, pero al mismo tiempo promover la competencia en este mercado. Un criterio central es que se debe garantizar el menor costo posible de administración. En este sentido, las AFORES podrían participar, probablemente mediante procesos de licitación de cuentas, siempre y cuando se respete el principio de costo mínimo de administración. También se puede considerar la creación de una o varias AFORE(S) pública(s) o un fondo único, creado exclusivamente para ese propósito y elegido bajo una licitación. Éste podría ser privado o público. La regulación de estos fondos de pensión y sus administradores será responsabilidad de la CONSAR.

c) La edad requerida para obtener este beneficio de PUNC debe asociarse al criterio de dinámica demográfica particular a la población mexicana. Una referencia de partida es la de 65 años, pero es fundamental que esta edad se vincule a la esperanza de vida estimada por alguna entidad reconocida, como la CONAPO. Esta referencia puede derivarse

42 Se debe de establecer a la par un requisito de corresponsabilidad del ciudadano para acceder al beneficio universal, tal como la revisión médica preventiva cada cierto tiempo. Cabe mencionar que el impacto positivo de este tipo de medidas puede ser significativamente grande en términos de ahorro para el sistema de salud. Esto sería además favorable a la formación del padrón de salud. Notemos que este planteamiento tiene correlación y es congruente con lo planteado en el documento sobre la integración de un Sistema de Acceso Universal de Salud, que también forma parte de la serie *El México del 2013*.

43 Sin embargo, subrayamos que en la propuesta de utilización de este mecanismo, no hay consenso entre quienes suscriben este documento.

de una fórmula como la siguiente: el valor de esperanza de vida al nacer multiplicada por un factor, por ejemplo, de 0.85. En este sentido, se recomienda revisar la edad requerida para el beneficio de manera regular. Para lograr una mejor integración de la PUNC a los programas contributivos actuales, estos últimos debieran ajustar su requisito de edad de retiro al mismo valor propuesto. Por otro lado, la edad inicial para las aportaciones gubernamentales sería de 18 años, aunque el registro al sistema de seguridad social y la obtención del número único debería ocurrir al momento del registro de nacimiento.

d) El tema del monto debe discutirse con mayor amplitud y profundidad, pero resulta indispensable enfatizar que, considerando la motivación principal de esta propuesta, este monto debe obedecer a un criterio de combate a la pobreza. Por ejemplo, el monto de la aportación gubernamental a las cuentas individuales debe ser el necesario para garantizar una renta vitalicia que se ubique en el rango de medio salario mínimo y un 70% del salario mínimo. El monto de este beneficio no debe generar distorsiones en el mercado laboral formal ni con los sistemas contributivos existentes.

e) Transición. En la fase de transición, deberá abrirse cuentas a todos los individuos, previo registro voluntario. El mecanismo preciso de este registro deberá discutirse, pero puede aprovecharse la infraestructura existente en el IMSS, ISSSTE, SEDESOL, RENAPO Y CONSAR. El beneficio de pensión para la población en transición deberá ser igual a la pensión objetivo para la población de nueva generación. También es necesario evitar cualquier duplicidad de pago de beneficio con cualquiera de los programas no contributivos ya existentes, por lo cual es crucial contar con un registro centralizado de información sobre todos los programas de pensiones, contributivos y no contributivos, en los tres órdenes de gobierno. Debido a que un conjunto de la población en transición difícilmente acumularía un monto necesario para garantizar su beneficio de pensión, se sugiere utilizar un esquema similar al «bono de reconocimiento», el cual se registraría en su cuenta individual. A cada persona se le calcularía el monto de aportaciones para obtener la pensión objetivo que hubiera ocurrido con aportaciones a partir de los 18 años y hasta su edad actual, el cual se le acreditará en su cuenta individual.

4.2 LA TRANSICIÓN

El crear un sistema con un beneficio universal supone generar una amplia gama de instrumentos de relación y conexión con las actuales disposiciones en materia de pensiones tanto plasmadas en la Constitución, como en sus leyes respectivas. Asimismo, implica abordar una serie de temas operativos para armonizar el sistema actual con lo que se propone.

Se busca que el sistema de beneficios actuales ceda ante el esquema propuesto, en la medida que se busca cumplir con las condiciones de no generar una distorsión en el mercado laboral, ni en el sistema fiscal; construir un marco jurídico suficientemente adecuado para comprender esta convivencia de pensión universal y lo que se tiene actualmente. En otras palabras, armonizar jurídicamente el esquema PUNC con lo ya existente.

En el caso de los esquemas de las universidades, Estados y municipios, se requiere crear un marco constitucional que regule todas las prestaciones creadas a partir de esta reforma propuesta; generar un convenio obligatorio de compatibilidades respetando la autonomía universitaria, estatal, municipal, etc.

Se necesita, pues, insertar al nuevo esquema de la propuesta de una PUNC los esque-

mas del IMSS e ISSSTE que ya existen actualmente –éstos de forma complementaria-, separando únicamente lo que atañe a los servicios de salud que conllevan las pensiones garantizadas bajo los esquemas institucionales actuales de esas dos dependencias.⁴⁴

En suma, se deberá establecer en la Constitución lo que se conoce como «una regla de orden de seguridad social» inobjetable; esto es, que el dinero público no pueda subsidiar fines particulares. Un ordenamiento que incorpore al régimen obligatorio las administraciones estatales y municipales, e imposibilite las incorporaciones parciales de forma que el nuevo esquema de transición se incorpore como uno de reforma de «una sola vez» costado por el Gobierno Federal y no como esquemas «de muchas veces» de subsidio o rescate a las entidades.

Para ello, el valor objetivo garantizado de la PUNC pudiera definirse por debajo del estándar de la seguridad social contributiva actual el pilar número uno de la reforma del 97. En adición, que el esquema a establecer pueda diferenciar entre el beneficio de la PUNC que el Estado asume, de las aportaciones previas, las voluntarias y de posteriores de cotización del trabajador. Esto es, que el esquema de pensiones complementarias que diferencie entre los contribuyentes ámbito de aportación del mercado formal y aquellos quienes únicamente tienen derecho al beneficio aportado por la PUNC, pues no participaron de la actividad laboral formal. Que la armonización del beneficio universal con los esquemas ya existentes no otorguen una ventaja o beneficio mayor a quien no ha cotizado en el mercado laboral formal, de quien sí lo ha hecho.

En este sentido, lo que se propone como nuevo esquema de PUNC es la parte complementaria a los esquemas y a las aportaciones individuales ya existentes; una única parte complementaria que garantizaría el Estado.

Para lograr que el esquema propuesto funcione adecuadamente y armonice los esquemas ya existentes, se debe tener en cuenta lo siguiente: 1) Contar con un padrón único (o número único de identidad). Garantizar que toda la población quede regulada bajo la nueva ley de pensiones y su legislación reglamentaria. Así, se requeriría un proceso nacional de unificación y actualización de los padrones; posiblemente alinean los distintos que hay a la base de datos del IMSS. 2) Regular transiciones de los trabajadores entre su desempeño y registro dentro del ámbito formal laboral y su trabajo en el ámbito laboral informal. Garantizar que a toda la población se le abra una subcuenta de PUNC «profondeada» que se registraría a partir de los 18 años de edad, frente a la entidad administradora de la cuenta, entradas y salidas del sector laboral formal. Dicha subcuenta con «profondeo» seguiría el régimen de administración antes descrito en el apartado 4.1.

4.3 ESTIMACIÓN DE COSTOS DE LA PROPUESTA

En esta sección presentamos un ejercicio de estimación de costo probable que se deriva-

44 En relación a este punto, el CEEY coordina una propuesta de Sistema Universal de Acceso a la Salud dentro del marco del proyecto general de El México del 2013. Se busca desvincular lo relativo a los derechos de salud de los esquemas de pensiones garantizadas, asegurando el acceso efectivo a la salud en un nivel de atención primaria definido mediante una reforma al Sistema de Salud establecido desde el ámbito federal. De hecho, se podrían idear mecanismos dentro del nuevo esquema de PUNC que condicionen el beneficio de la pensión básica a requerimientos de prevención en salud, generando con ello mayor impulso social a su cuidado.

ría de la propuesta de implementar una PUNC. Advirtamos que este ejercicio actuarial debe considerarse como preliminar en función de la información demográfica disponible al momento de su elaboración, pero sin duda ofrece una referencia útil sobre el costo del programa propuesto.

La información demográfica proviene de las proyecciones publicadas por la CONAPO hasta 2051, y a partir de ese año se igualan los nacimientos. En consecuencia, sólo se considera a la población residente y no se elimina a la población que recibe una pensión de algún programa público o por transferencias de algún programa no contributivo. Finalmente, tampoco existe un requisito o prueba de ingreso, por lo que la pensión propuesta es universal al considerar a toda la población en tercera edad. En este sentido, el costo estimado constituye un techo de referencia. El costo final sería menor al realizar los ajustes a la población objetivo.

El esquema propuesto considera la apertura de cuentas individuales para todos quienes se encuentren entre los 18 y los 65 años. La edad para ser acreedor a la PUNC se estimaría de 65 años y el objetivo sería una pensión que equivaldría a un salario mínimo a valor presente. En este sentido, el Estado tendría que realizar contribuciones a las cuentas individuales necesarias para cumplir con el beneficio antes descrito.

Notemos que dentro de la fase de transición existe un conjunto de población mayor a 18 años al momento de iniciar el programa, por lo que, para este grupo, la acumulación de recursos no sería suficiente para alcanzar el monto de objetivo de la pensión. En este caso, el Estado realizaría la aportación faltante de recursos considerando las aportaciones a partir de 18 años de edad. Este pago podría realizarse de diversas formas. Puede ser un «bono de reconocimiento» pagadero al momento de comenzar a operar la PUNC y que se acreditaría en la cuenta individual; otra opción, pagadero en una sola exhibición al cumplir los 65 años de edad; o bien, pagadero mediante una renta vitalicia.

Los supuestos adicionales en la estimación son: aumento anual en el salario mínimo equivalente al aumento en el INPC;⁴⁵ tasa de rendimiento para las cuentas individuales y las reservas (cuando apliquen) igual al 3% real anual; crecimiento real anual del PIB de 3% o, en un escenario alternativo, ajustarlo sólo por los cambios en el INPC. Las aportaciones necesarias para la pensión objetivo equivalen al 12.93% de 1 SM.

Bajo un esquema de cuentas individuales con aportación necesaria considerando bono de pensión pagadero al momento de comenzar a operar el programa, tendríamos que el monto requerido el primer año sería igual a 7.652 billones de pesos de 2012 ó 50.31% del PIB debido al reconocimiento financiero de las obligaciones futuras por el cobro de bonos de pensión. A partir del segundo año, el monto requerido representa un flujo anual que inicia en aproximadamente 1.25% del PIB y disminuye gradualmente hasta representar el 0.05% del PIB en 2112 en el escenario en donde el PIB crece en términos reales al 3% anual. Alternativamente, si consideramos que se mantiene constante el PIB en términos reales al registrado en 2012, el monto requerido el segundo año sería de 1.3% del PIB, aumentando para alcanzar un máximo hacia 2030 en 1.43% del PIB y disminuir gradualmente hasta representar el 0.98% en 2112.

45 Durante las pasadas tres décadas el aumento en el salario mínimo ha sido menor al INPC.

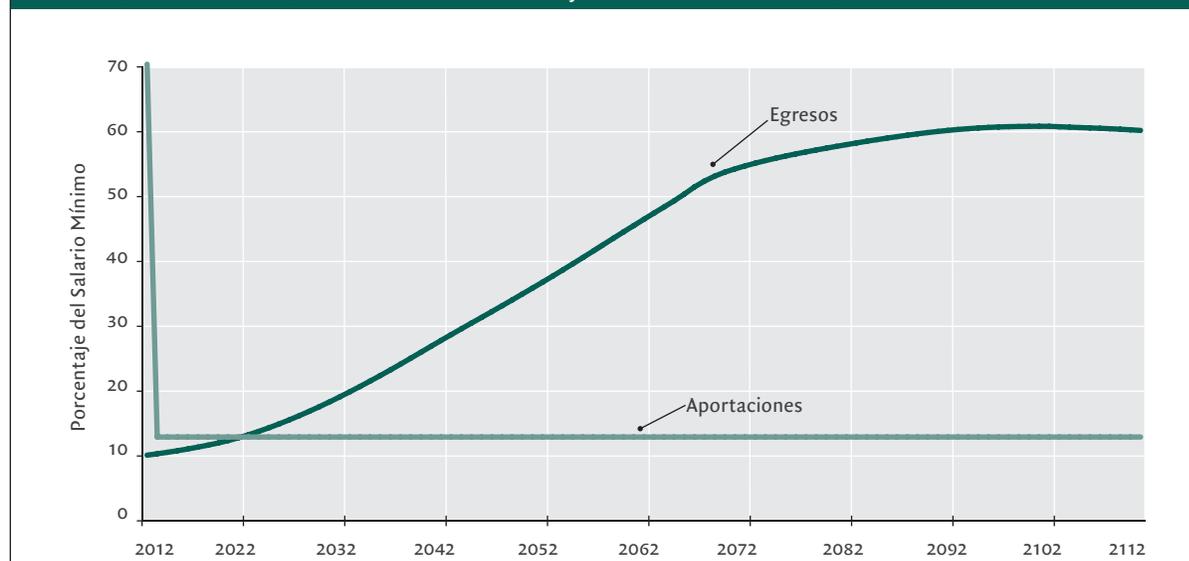
CUADRO 4.2 PENSIÓN UNIVERSAL
APORTACIÓN NECESARIA CONSIDERANDO BONO DE PENSIÓN PAGADERO AL MOMENTO DE CO-
MENZAR A OPERAR LA PENSIÓN UNIVERSAL (Todos los mexicanos; millones de pesos del 2012)

AÑO	EGRESOS
2012	7,652,171.37
2013	196,466.80
2014	199,244.28
2015	201,930.90
2016	204,493.39
2017	206,970.84
2018	209,458.47
2019	211,922.75
2020	213,967.86
2021	215,657.80
2022	217,023.87
2023	218,127.71
2024	219,063.88
2025	219,844.72
2026	220,486.73
2027	220,997.67
2028	221,381.52
2029	221,647.93
2030	221,800.02
2031	221,838.95
2032	221,774.89
2033	221,611.38
2034	221,357.68
2035	221,022.82
2036	220,593.19
2037	220,062.56
2038	219,446.51
2039	218,757.85
2040	218,010.86
2041	217,208.82
2042	216,362.85
2043	215,471.41
2044	214,531.29
2045	213,530.24
2046	212,460.26
2047	211,311.83
2048	210,088.55
2049	208,792.26
2050	207,428.30
2051	206,002.22
2052	204,502.47

2053	202,934.20
2054	201,306.59
2055	199,628.48
2056	197,893.25
2057	196,114.99
2058	194,314.54
2059	192,502.68
2060	190,682.75
2061	188,852.40
2062	187,007.35
2063	185,172.64
2064	183,317.26
2065	181,359.50

Fuente: cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.1 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL SALARIO MÍNIMO Y BONO PAGADO AL INICIO

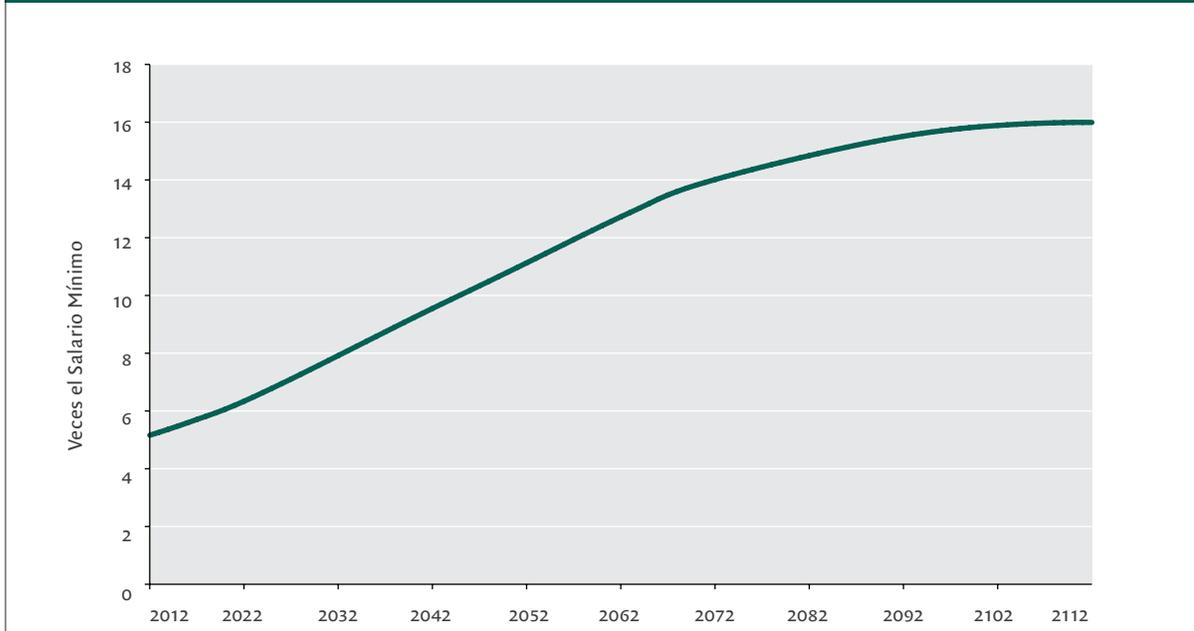


Método: Primas Óptimas de Liquidez al 3.0%.

Nota: El primer punto de Aportaciones es de 51.10%.

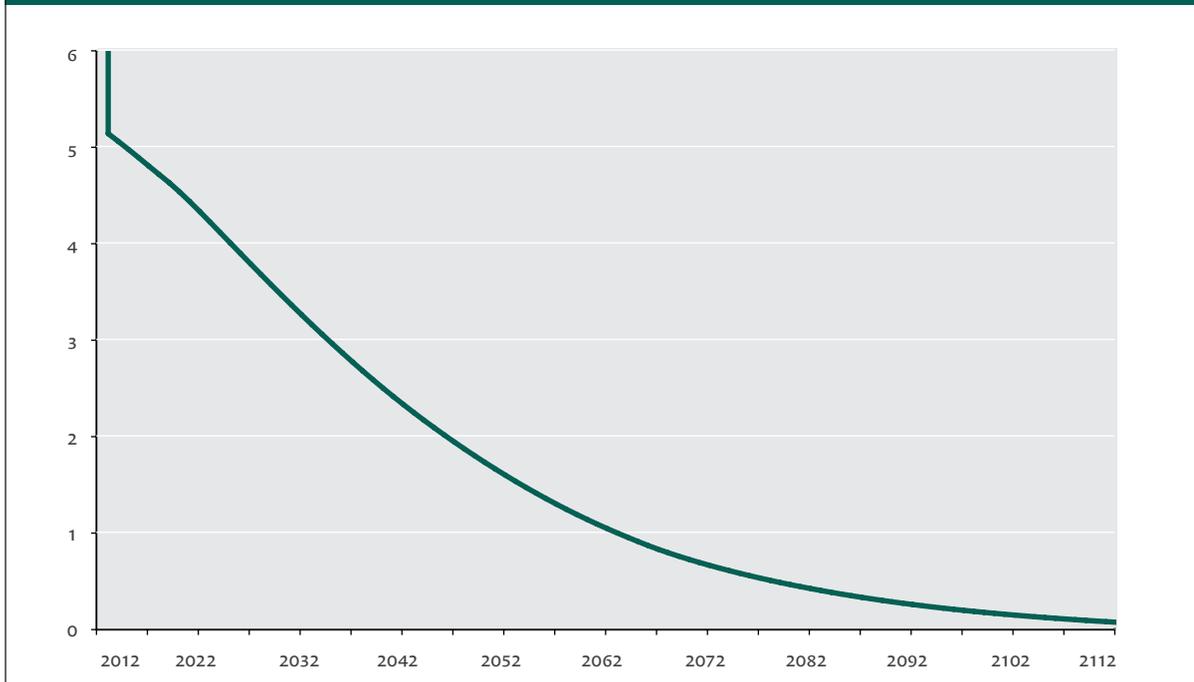
Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.2 ESTIMACIÓN DE COSTOS EN VECES EL SALARIO MÍNIMO Y BONO PAGADO AL INICIO

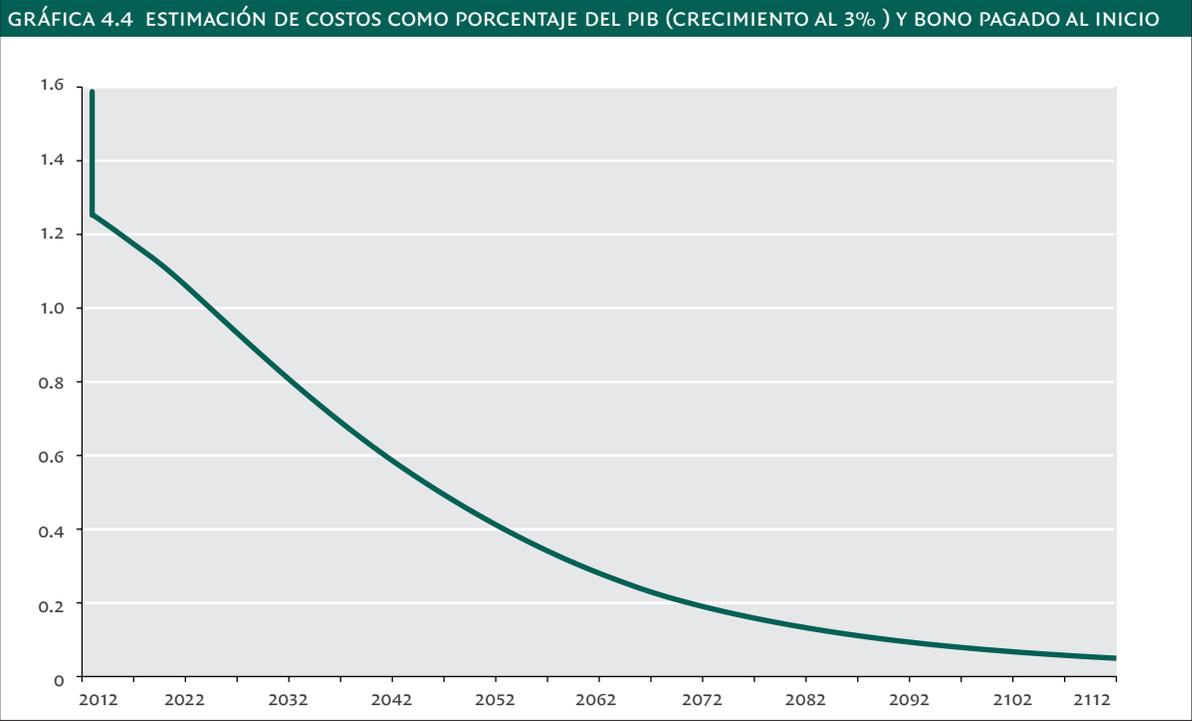


Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

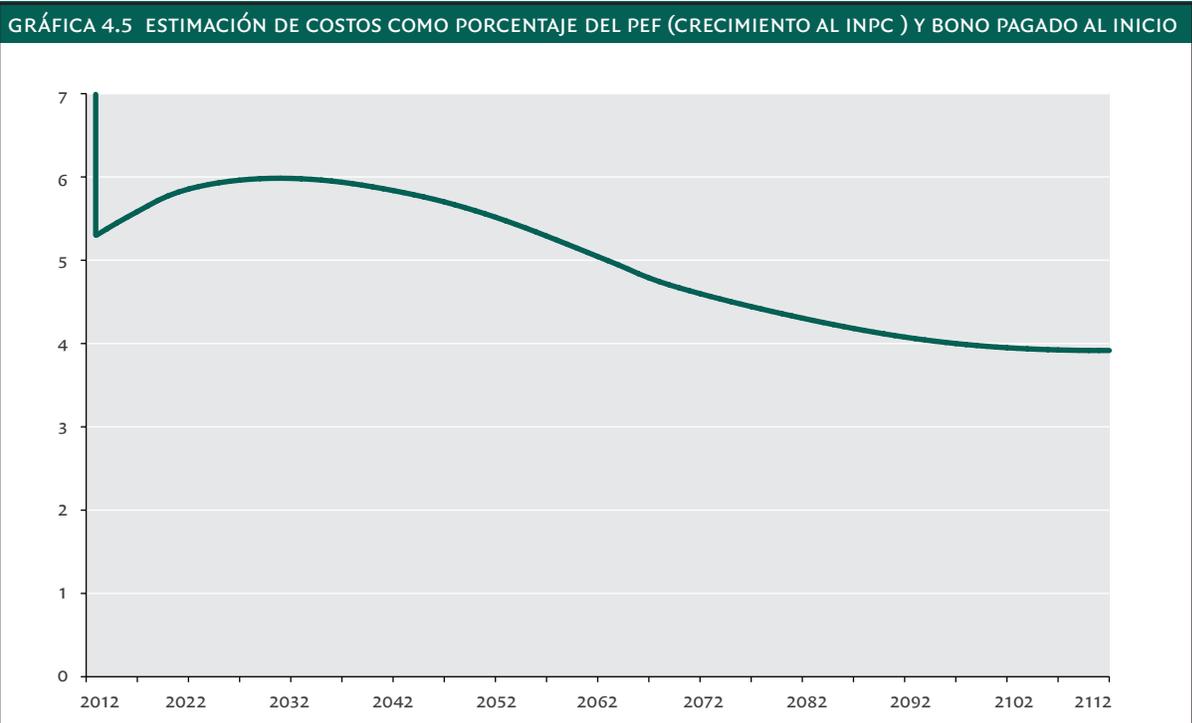
GRÁFICA 4.3 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL PEF (CRECIMIENTO AL 3%) Y BONO PAGADO AL INICIO



Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.



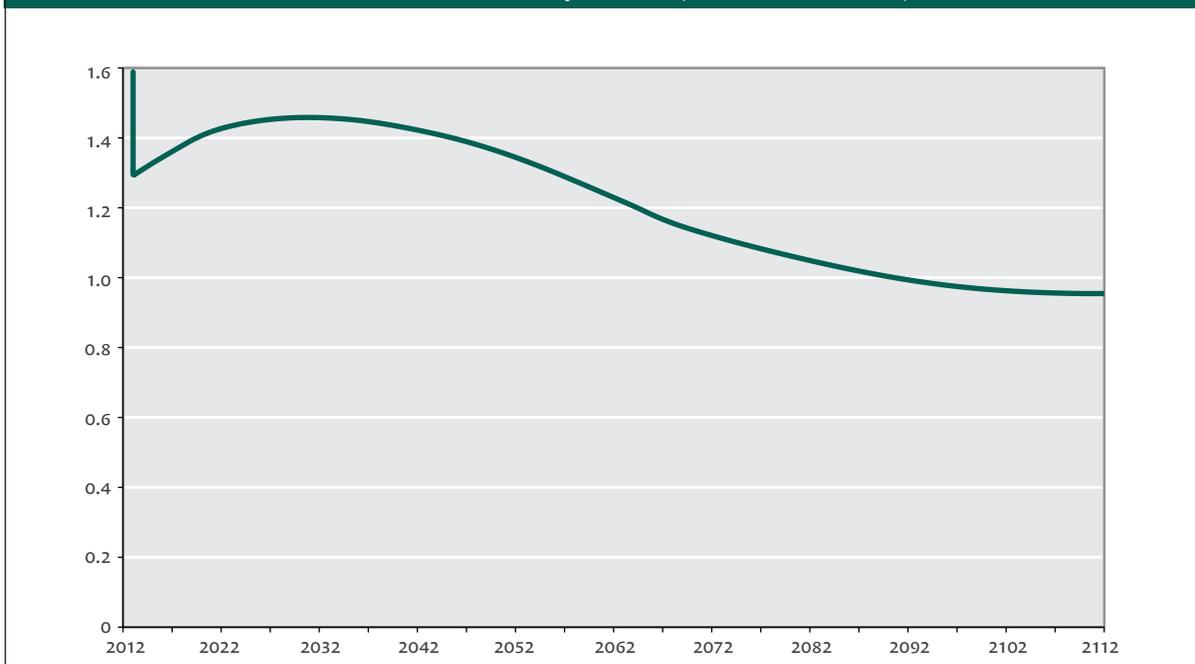
Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.



Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

Una segunda posibilidad es que el bono se pague al momento de que el individuo alcance los 65 años de edad. En este caso, el primer año habría que pagar el bono a todos quienes ya tienen 65 años o más, por lo que la erogación inicial sería de 1,539 billones de pesos de 2012 ó 10.12% del PIB. A partir del segundo año, las erogaciones por concepto de aportaciones y pago de bonos a quienes alcancen la edad de 65 años representan un flujo anual que alcanza un máximo de 1.3% del PIB hacia 2030 para luego decrecer en el caso del escenario con crecimiento real anual del PIB del 3% (ver Cuadro 4.3) o un flujo que inicia en 1.1% del PIB y alcanza un máximo de 3.2% del PIB hacia 2065 para luego decrecer en el escenario donde se asume aumentos anuales del PIB sólo para compensar inflación medida por el INPC.

GRÁFICA 4.6 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB (CRECIMIENTO AL INPC) Y BONO PAGADO AL INICIO



Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

CUADRO 4.3 PENSIÓN UNIVERSAL
APORTACIÓN NECESARIA CONSIDERANDO BONO DE PENSIÓN PAGADERO AL MOMENTO DE CUMPLIR 65 AÑOS DE EDAD
(Todos los mexicanos; millones de pesos del 2012)

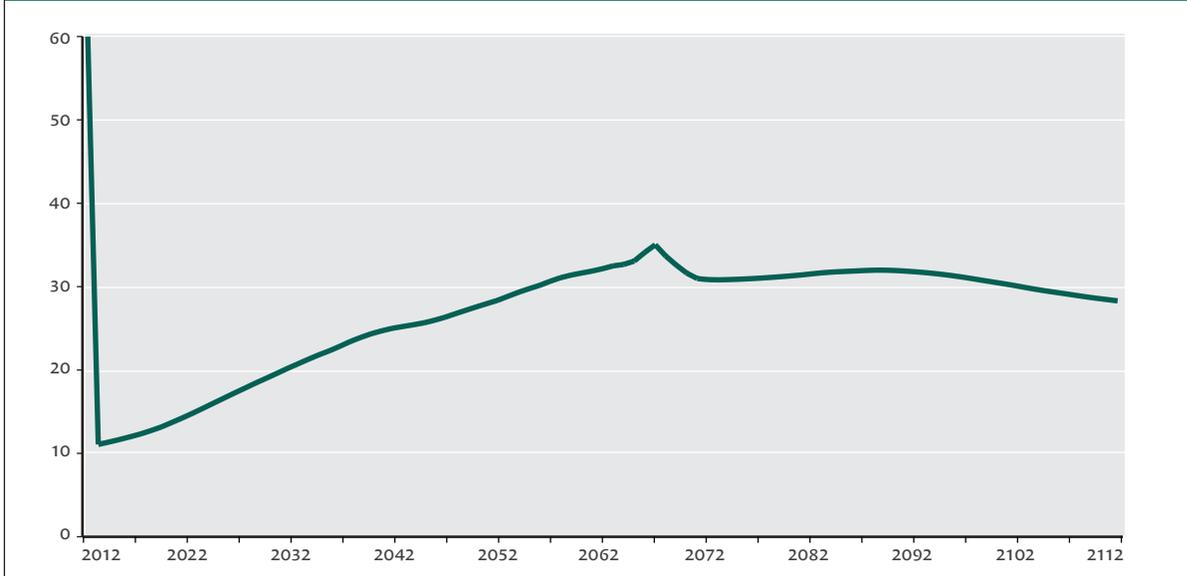
AÑO	EGRESOS
2012	7,652,171.37
2013	196,466.80
2014	199,244.28
2015	201,930.90
2016	204,493.39
2017	206,970.84
2018	209,458.47
2019	211,922.75
2020	213,967.86
2021	215,657.80

2022	217,023.87
2023	218,127.71
2024	219,063.88
2025	219,844.72
2026	220,486.73
2027	220,997.67
2028	221,381.52
2029	221,647.93
2030	221,800.02
2031	221,838.95
2032	221,774.89
2033	221,611.38
2034	221,357.68
2035	221,022.82
2036	220,593.19
2037	220,062.56
2038	219,446.51
2039	218,757.85
2040	218,010.86
2041	217,208.82
2042	216,362.85
2043	215,471.41
2044	214,531.29
2045	213,530.24
2046	212,460.26
2047	211,311.83
2048	210,088.55
2049	208,792.26
2050	207,428.30
2051	206,002.22
2052	204,502.47
2053	202,934.20
2054	201,306.59
2055	199,628.48
2056	197,893.25
2057	196,114.99
2058	194,314.54
2059	192,502.68
2060	190,682.75
2061	188,852.40
2062	187,007.35
2063	185,172.64
2064	183,317.26
2065	181,359.50
2066	179,321.88
2067	177,504.87
2068	175,863.97
2069	174,375.18

2070	173,018.72
2071	171,722.02
2072	170,471.63
2073	169,258.30
2074	168,078.87
2075	166,930.67
2076	165,811.08
2077	164,717.66
2078	163,648.68
2079	162,602.61
2080	161,577.07
2081	160,569.18
2082	159,579.78
2083	158,612.63
2084	157,670.35
2085	156,753.21
2086	155,859.48
2087	154,990.94
2088	154,152.40
2089	153,347.53
2090	152,578.59
2091	151,846.21
2092	151,151.17
2093	150,494.87
2094	149,878.35
2095	149,302.89
2096	148,769.91
2097	148,279.04
2098	147,828.49
2099	147,416.88
2100	147,044.02
2101	146,710.99
2102	146,416.53
2103	146,157.14
2104	145,930.01
2105	145,733.94
2106	145,569.11
2107	145,434.40
2108	145,327.15
2109	145,245.38
2110	145,187.99

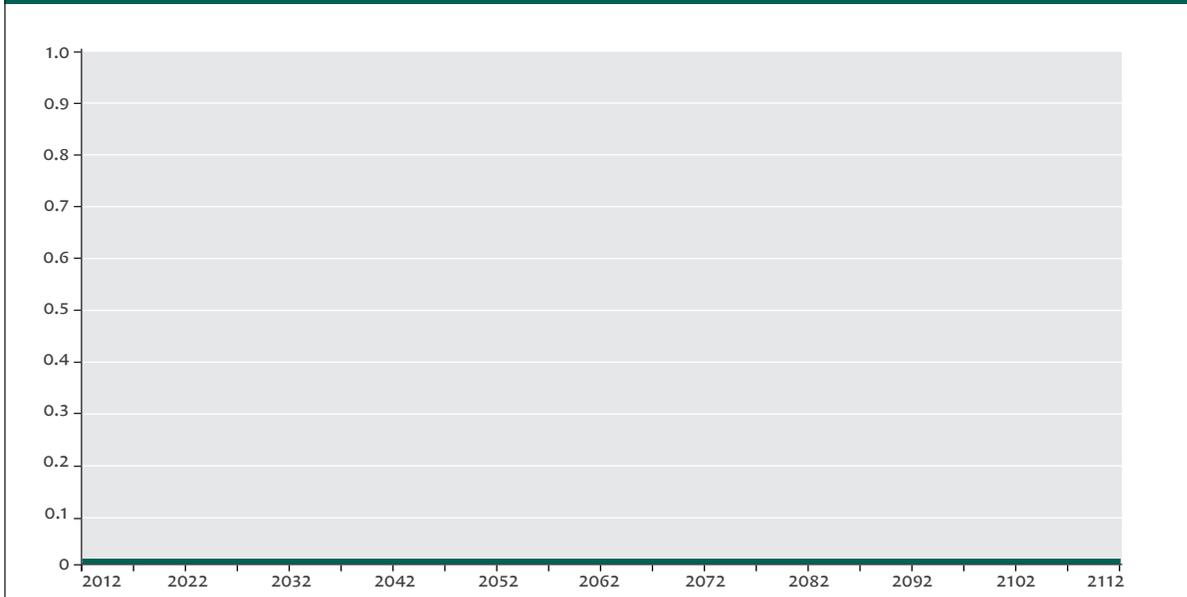
Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.7 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL SALARIO MÍNIMO Y BONO PAGADO AL CUMPLIR 65 AÑOS



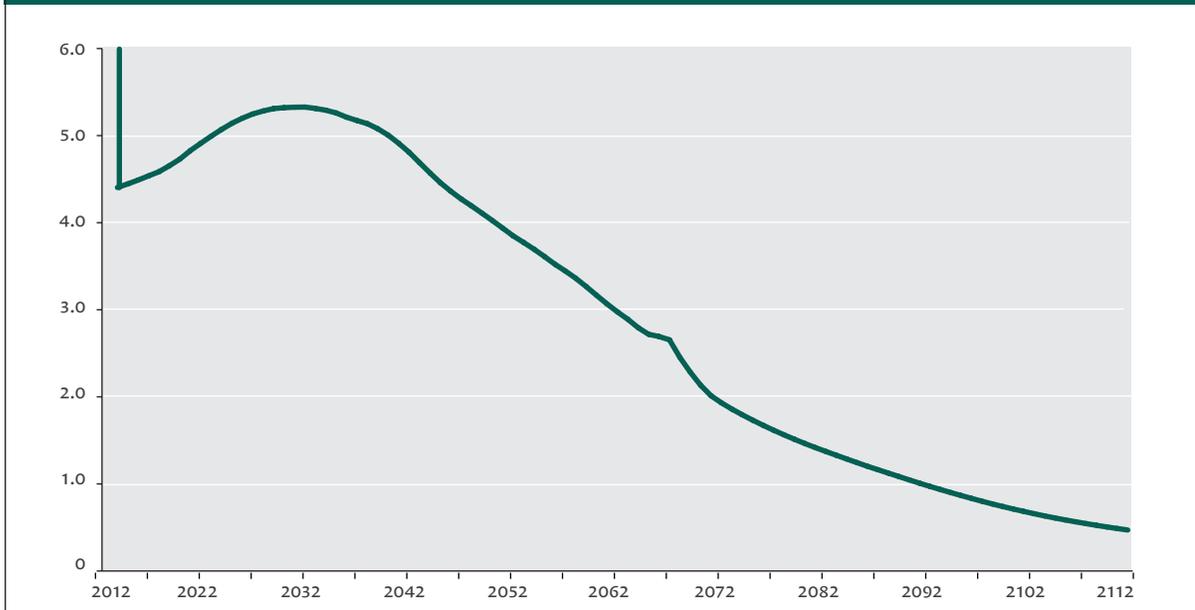
Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.8 ESTIMACIÓN DE COSTOS EN VECES EL SALARIO MÍNIMO Y BONO PAGADO AL CUMPLIR 65 AÑOS



Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.9 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL PEF (CRECIMIENTO DEL 3%) Y BONO PAGADO AL CUMPLIR 65 AÑOS

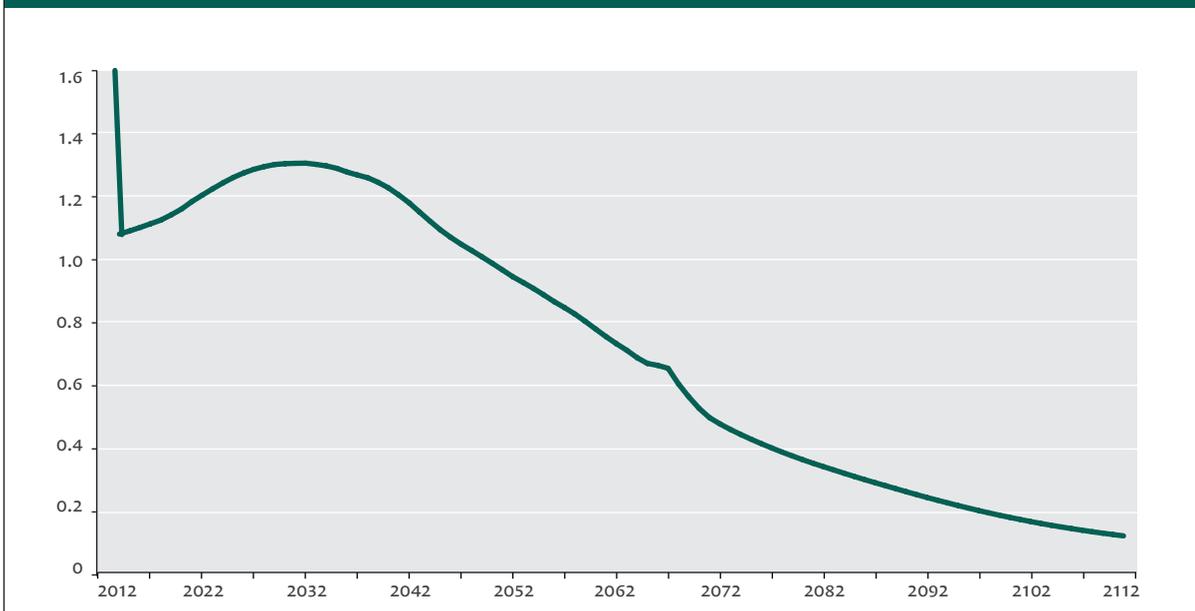


Nota: Crecimiento del PEF al 3.0%

El primer punto es 41.54%.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.10 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB (CRECIMIENTO AL 3%) Y BONO PAGADO AL CUMPLIR 65 AÑOS

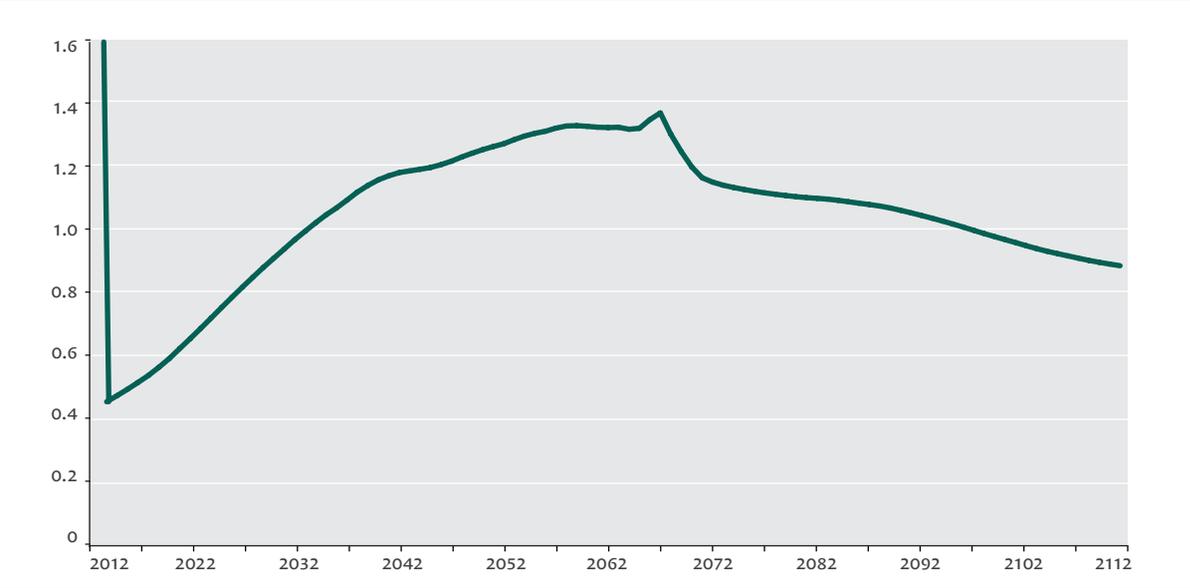


Nota: Crecimiento del PIB al 3.0%

El primer punto es 10.12%.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.11 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE PEF (CRECIMIENTO AL INPC) Y BONO PAGADO AL CUMPLIR 65 AÑOS

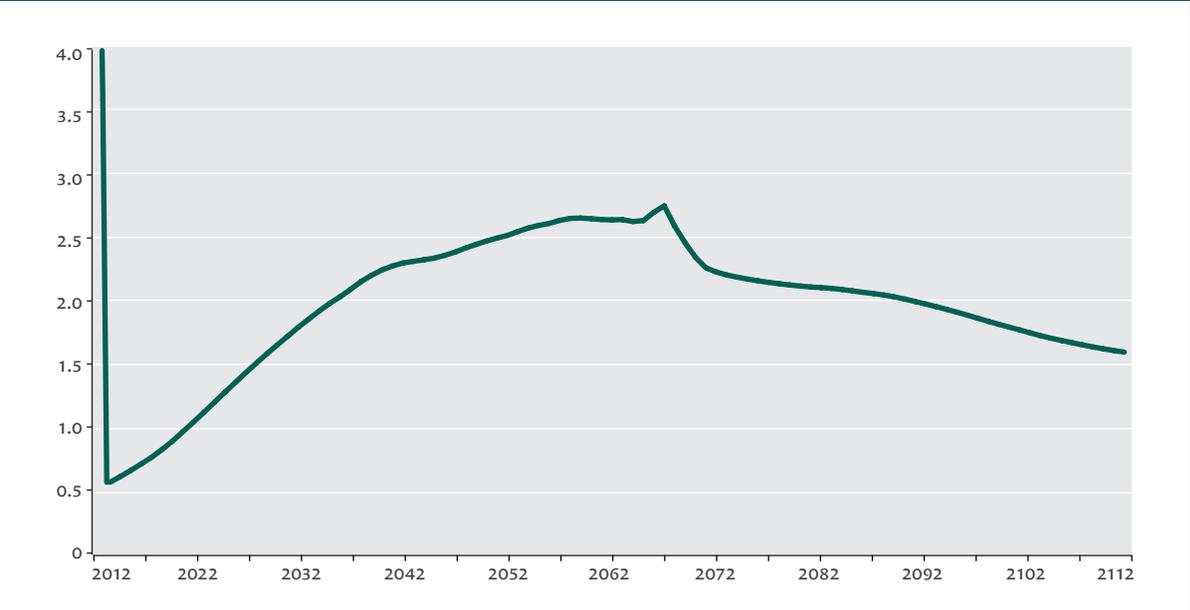


Nota: Crecimiento del PEF conforme al INPC.

El primer punto es 41.54%.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.12 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB (CRECIMIENTO AL INPC) Y BONO PAGADO AL CUMPLIR 65 AÑOS



Nota: Crecimiento del PIB conforme al INPC.

El primer punto es 10.12%.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

El tercer escenario presenta la posibilidad de que el bono se pague como flujo conforme a la exigibilidad de las obligaciones. En este caso, se deberán cubrir las aportaciones mencionadas del 12.93%, sin embargo, para los mexicanos mayores de 18 años, dichas aportaciones no alcanzarán el beneficio de un salario mínimo debido a la falta de aportaciones desde los 18 años hasta su edad actual. Debido a lo expuesto, el Estado deberá garantizar la diferencia entre la renta vitalicia de la cuenta individual y un salario mínimo. En este supuesto, no se realizan pagos iniciales elevados y las erogaciones por concepto de aportaciones y pago de bonos mediante flujos actualmente representa el 2.4% del PIB, y comienza a decrecer en el caso del escenario con crecimiento real anual del PIB del 3% (ver Cuadro 4.4) o un flujo que inicialmente representa el 2.4% del PIB y alcanza un máximo de 3.77% del PIB hacia 2040, para luego decrecer en el escenario donde se asume aumentos anuales del PIB sólo para compensar inflación medida por el INPC.

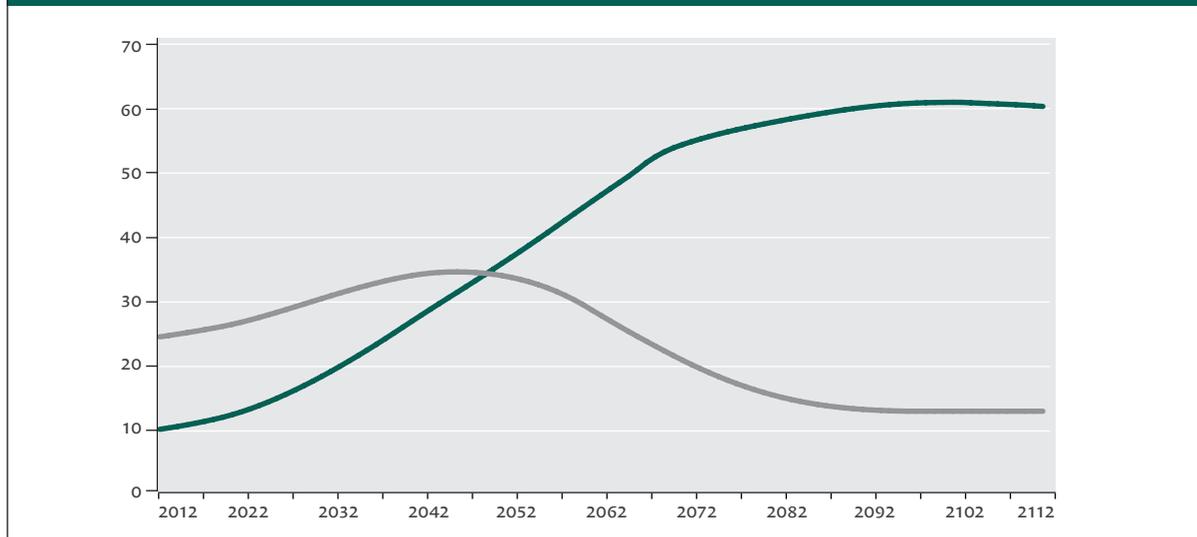
CUADRO 4.4 PENSIÓN UNIVERSAL APORTACIÓN NECESARIA CONSIDERANDO BONO DE PENSIÓN PAGADERO COMO FLUJO CONFORME SU EXIGIBILIDAD (Todos los mexicanos; millones de pesos del 2012)	
AÑO	EGRESOS
2012	7,652,171.37
2013	196,466.80
2014	199,244.28
2015	201,930.90
2016	204,493.39
2017	206,970.84
2018	209,458.47
2019	211,922.75
2020	213,967.86
2021	215,657.80
2022	217,023.87
2023	218,127.71
2024	219,063.88
2025	219,844.72
2026	220,486.73
2027	220,997.67
2028	221,381.52
2029	221,647.93
2030	221,800.02
2031	221,838.95
2032	221,774.89
2033	221,611.38
2034	221,357.68
2035	221,022.82
2036	220,593.19
2037	220,062.56
2038	219,446.51
2039	218,757.85
2040	218,010.86

2041	217,208.82
2042	216,362.85
2043	215,471.41
2044	214,531.29
2045	213,530.24
2046	212,460.26
2047	211,311.83
2048	210,088.55
2049	208,792.26
2050	207,428.30
2051	206,002.22
2052	204,502.47
2053	202,934.20
2054	201,306.59
2055	199,628.48
2056	197,893.25
2057	196,114.99
2058	194,314.54
2059	192,502.68
2060	190,682.75
2061	188,852.40
2062	187,007.35
2063	185,172.64
2064	183,317.26
2065	181,359.50
2066	179,321.88
2067	177,504.87
2068	175,863.97
2069	174,375.18
2070	173,018.72
2071	171,722.02
2072	170,471.63
2073	169,258.30
2074	168,078.87
2075	166,930.67
2076	165,811.08
2077	164,717.66
2078	163,648.68
2079	162,602.61
2080	161,577.07
2081	160,569.18
2082	159,579.78
2083	158,612.63
2084	157,670.35
2085	156,753.21
2086	155,859.48
2087	154,990.94
2088	154,152.40

2089	153,347.53
2090	152,578.59
2091	151,846.21
2092	151,151.17
2093	150,494.87
2094	149,878.35
2095	149,302.89
2096	148,769.91
2097	148,279.04
2098	147,828.49
2099	147,416.88
2100	147,044.02
2101	146,710.99
2102	146,416.53
2103	146,157.14
2104	145,930.01
2105	145,733.94
2106	145,569.11
2107	145,434.40
2108	145,327.15
2109	145,245.38
2110	145,187.99

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

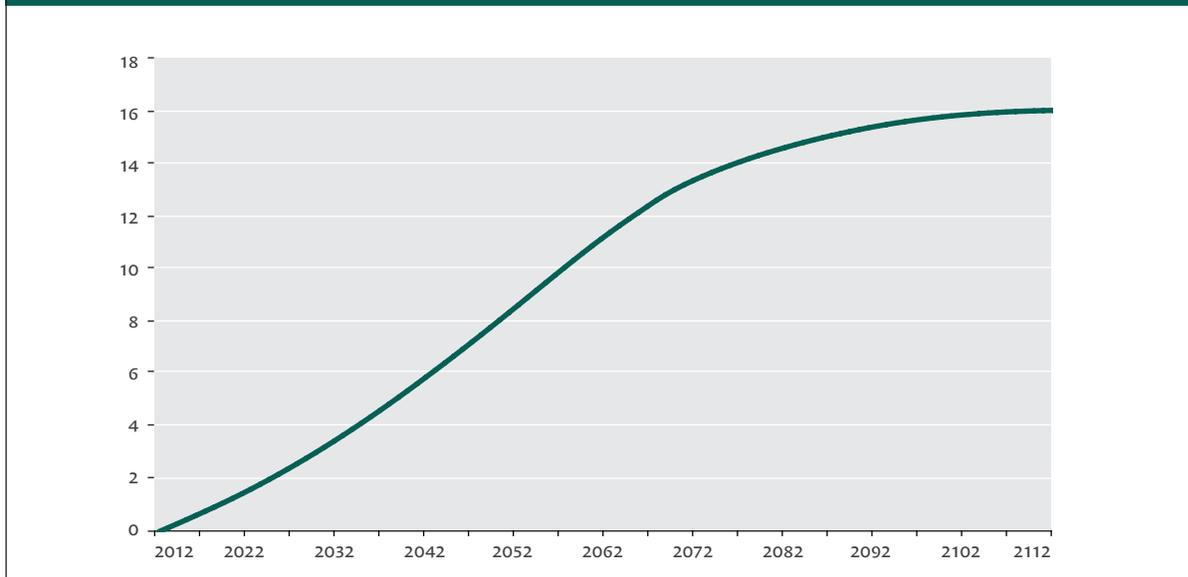
GRÁFICA 4.13 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL SALARIO MÍNIMO Y BONO PAGADO COMO FLUJO



Método: Primas Óptimas de Liquidez al 3.0%.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

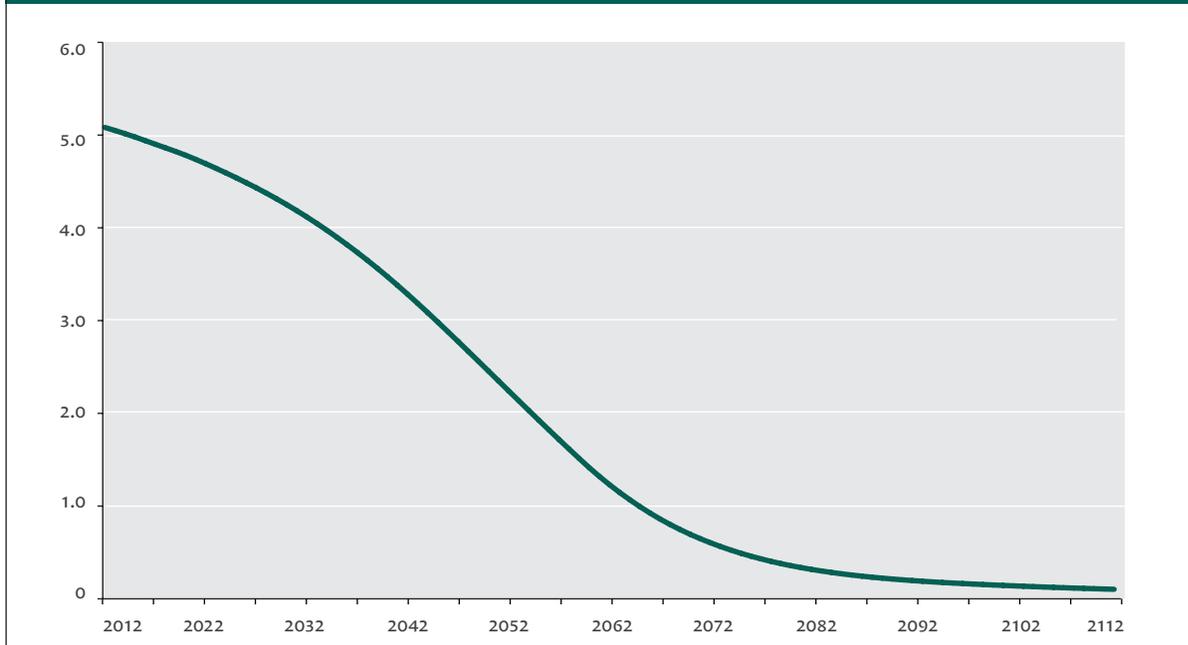
GRÁFICA 4.14 ESTIMACIÓN DE COSTOS EN VECES EL SALARIO MÍNIMO Y BONO PAGADO COMO FLUJO



Método: Primas Óptimas de Liquidez al 3.0%.

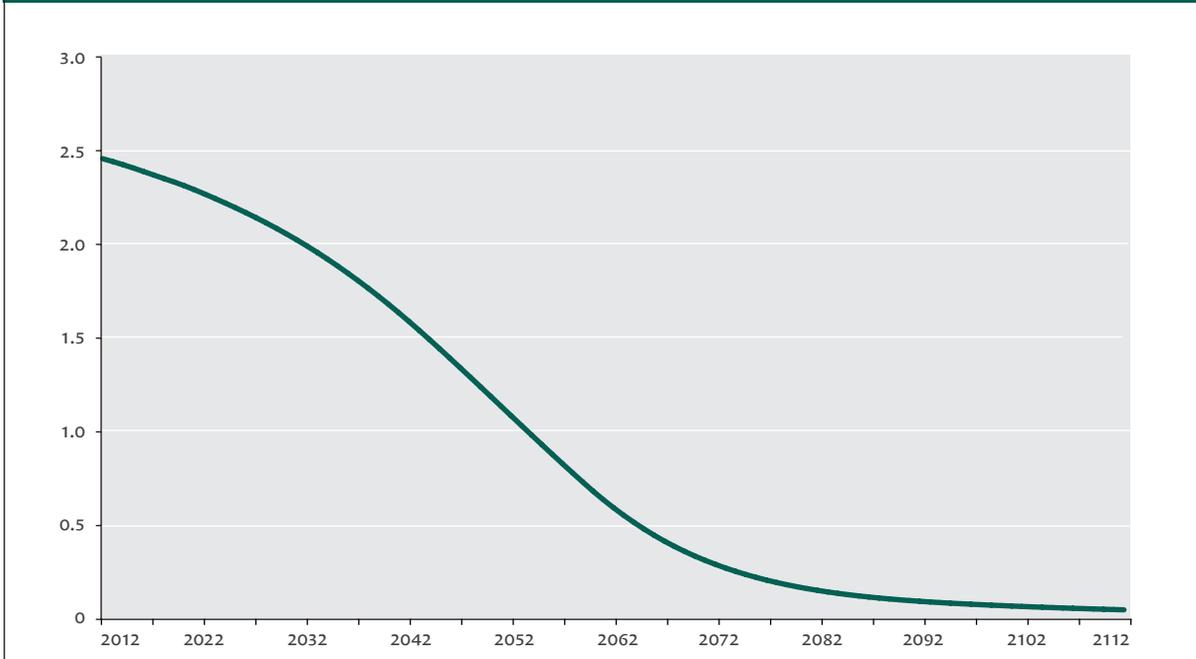
Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.15 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL PEF (CRECIMIENTO DEL 3%) Y BONO PAGADO COMO FLUJO



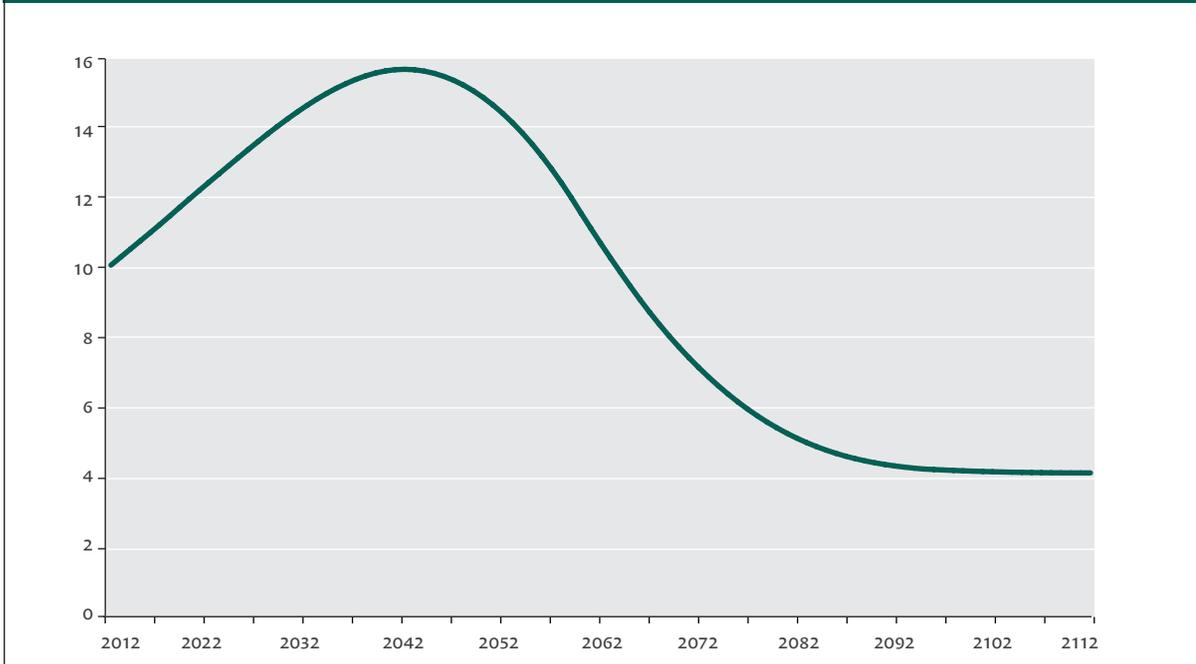
Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.16 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB (CRECIMIENTO AL 3%) Y BONO PAGADO COMO FLUJO



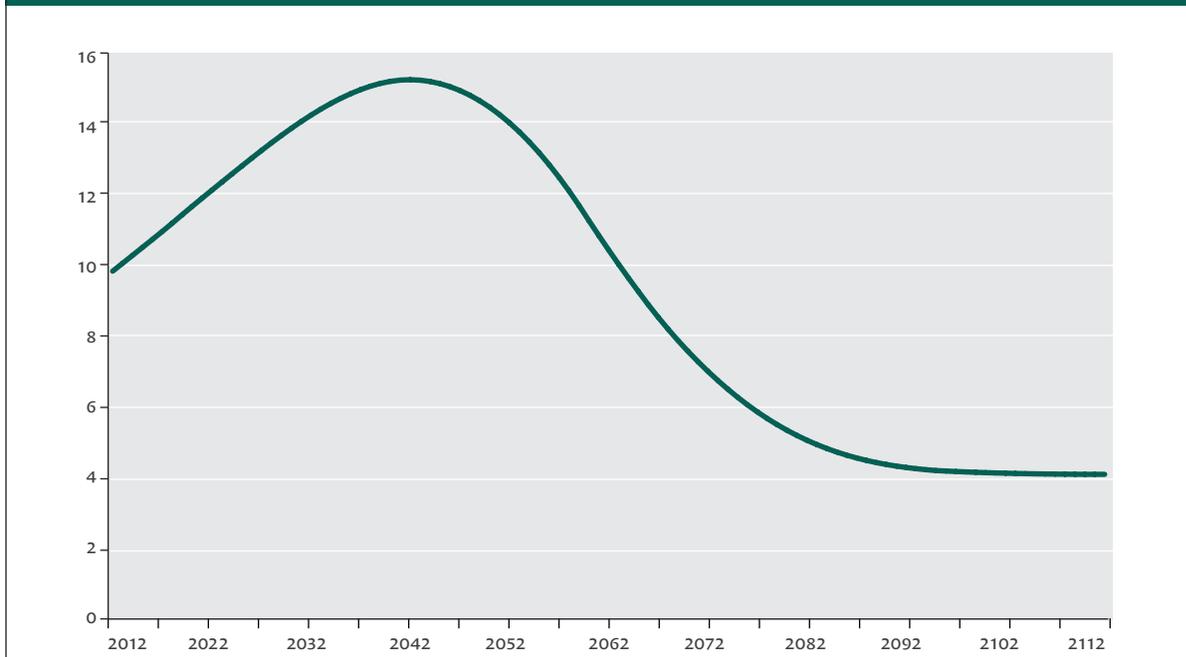
Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.17 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE PEF (CRECIMIENTO AL INPC) Y BONO PAGADO COMO FLUJO



Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.18 ESTIMACIÓN DE COSTOS COMO PORCENTAJE PIB (CRECIMIENTO AL INPC) Y BONO PAGADO COMO FLUJO



Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

Por último se presenta la posibilidad de que se pague la prestación como flujo conforme a la exigibilidad de las obligaciones. En este caso, se deberán cubrir las pensiones de un salario mínimo para la población mayor a 65 años de edad.⁴⁶ En este supuesto, no se realizan pagos iniciales elevados. Las erogaciones por concepto de pensiones son de \$151,641.8 mdp que actualmente representan el 1.0% del PIB. Alcanzan un máximo de 1.3% hacia 2040 para luego decrecer en el caso del escenario con crecimiento real anual del PIB del 3% (ver Cuadro 4.5) o un flujo que inicia en representa el 1.0% del PIB y alcanza un máximo de 4.77% del PIB hacia 2070, en el escenario donde se asume aumentos anuales del PIB sólo para compensar inflación medida por el INPC.

CUADRO 4.5 PENSION UNIVERSAL

FLUJO DE LOS EGRESOS CONFORME SEAN EXIGIDOS (Todos los mexicanos; millones de pesos del 2012)

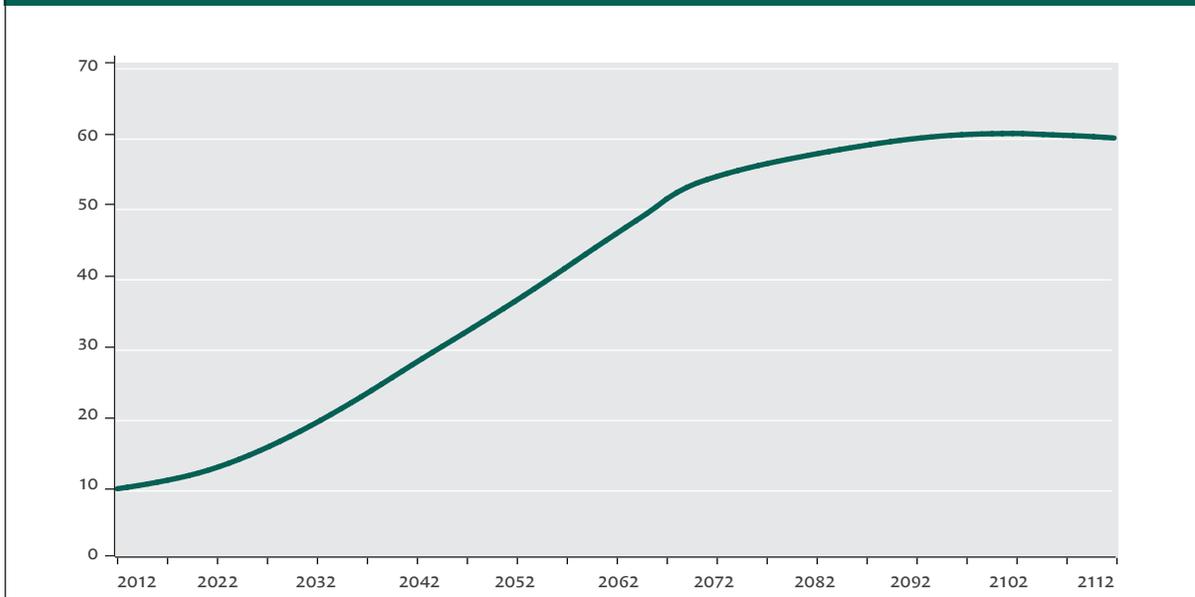
AÑO	EGRESOS
2012	7,652,171.37
2013	196,466.80
2014	199,244.28
2015	201,930.90
2016	204,493.39
2017	206,970.84
2018	209,458.47

⁴⁶ En este ejercicio se muestra menos costo fiscal y el flujo de ingresos no necesariamente debe de ir acompañada del establecimiento del mecanismo de cuentas individuales. Ello también abre a la posibilidad de separar en la propuesta la pensión básica universal de los otros componentes de pensión, para aquellas generaciones que ya cuentan con cuentas individuales.

2019	211,922.75
2020	213,967.86
2021	215,657.80
2022	217,023.87
2023	218,127.71
2024	219,063.88
2025	219,844.72
2026	220,486.73
2027	220,997.67
2028	221,381.52
2029	221,647.93
2030	221,800.02
2031	221,838.95
2032	221,774.89
2033	221,611.38
2034	221,357.68
2035	221,022.82
2036	220,593.19
2037	220,062.56
2038	219,446.51
2039	218,757.85
2040	218,010.86
2041	217,208.82
2042	216,362.85
2043	215,471.41
2044	214,531.29
2045	213,530.24
2046	212,460.26
2047	211,311.83
2048	210,088.55
2049	208,792.26
2050	207,428.30
2051	206,002.22
2052	204,502.47
2053	202,934.20
2054	201,306.59
2055	199,628.48
2056	197,893.25
2057	196,114.99
2058	194,314.54
2059	192,502.68
2060	190,682.75
2061	188,852.40
2062	187,007.35
2063	185,172.64
2064	183,317.26
2065	181,359.50
2066	179,321.88

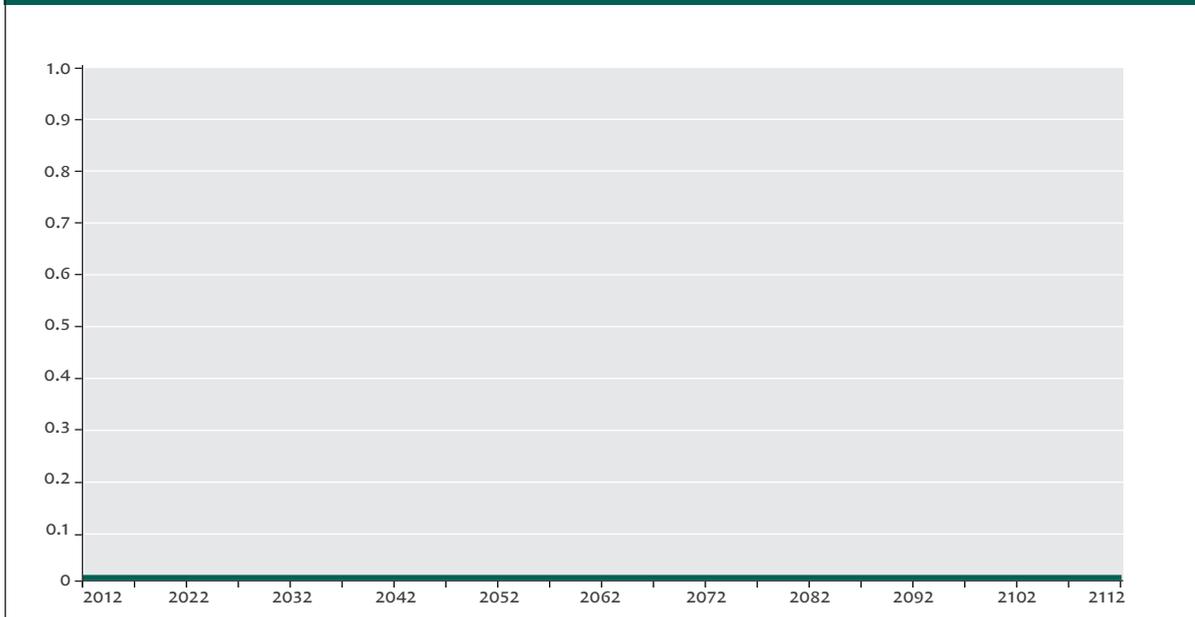
2067	177,504.87
2068	175,863.97
2069	174,375.18
2070	173,018.72
2071	171,722.02
2072	170,471.63
2073	169,258.30
2074	168,078.87
2075	166,930.67
2076	165,811.08
2077	164,717.66
2078	163,648.68
2079	162,602.61
2080	161,577.07
2081	160,569.18
2082	159,579.78
2083	158,612.63
2084	157,670.35
2085	156,753.21
2086	155,859.48
2087	154,990.94
2088	154,152.40
2089	153,347.53
2090	152,578.59
2091	151,846.21
2092	151,151.17
2093	150,494.87
2094	149,878.35
2095	149,302.89
2096	148,769.91
2097	148,279.04
2098	147,828.49
2099	147,416.88
2100	147,044.02
2101	146,710.99
2102	146,416.53
2103	146,157.14
2104	145,930.01
2105	145,733.94
2106	145,569.11
2107	145,434.40
2108	145,327.15
2109	145,245.38
2110	145,187.99

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales del Norte para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.19 COMPORTAMIENTO DE LOS COSTOS CONFORME SEAN EXIGIDOS (% DEL SALARIO MÍNIMO)

Método: Primas Óptimas de Liquidez al 3.0%.

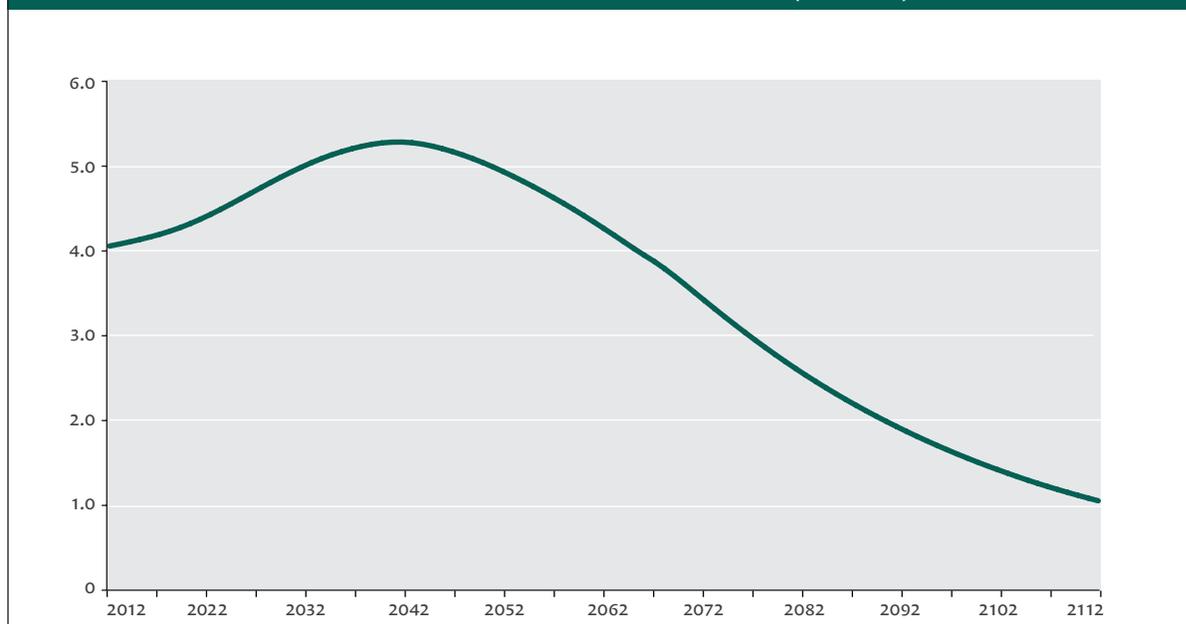
Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.20 COMPORTAMIENTO DE LAS RESERVAS FUTURAS DEL FONDO (VECES EL SALARIO MÍNIMO)

Método: Primas Óptimas de Liquidez al 3.0%.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

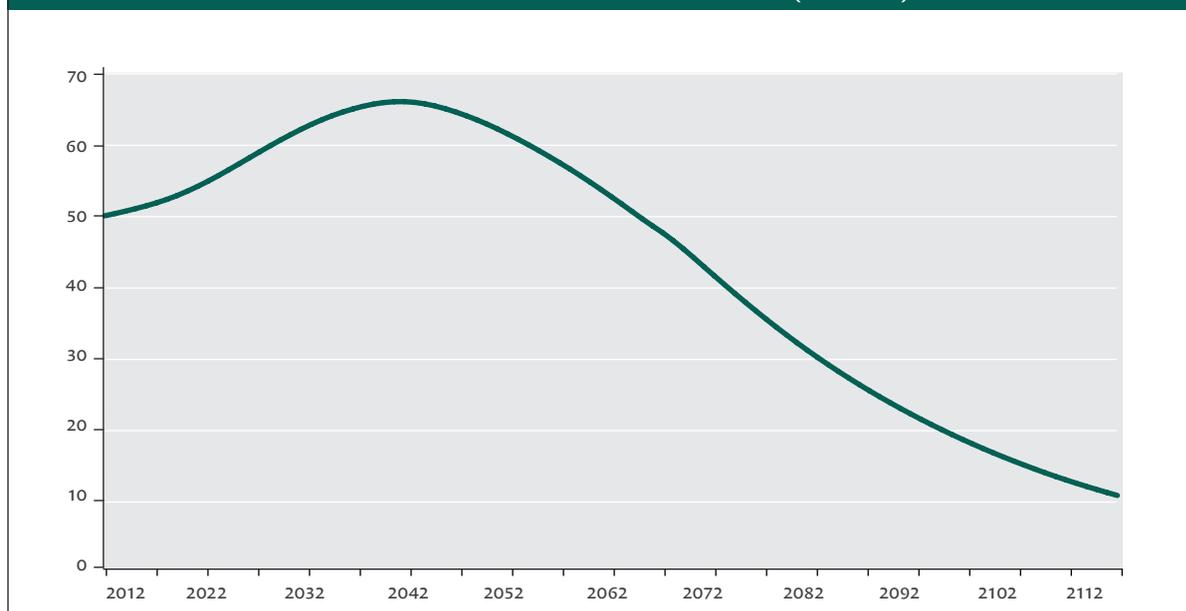
GRÁFICA 4.21 COMPORTAMIENTO DE LOS COSTOS CONFORME SEAN EXIGIDOS (% DEL PEF)



Nota: Crecimiento del PEF al 3.0%.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

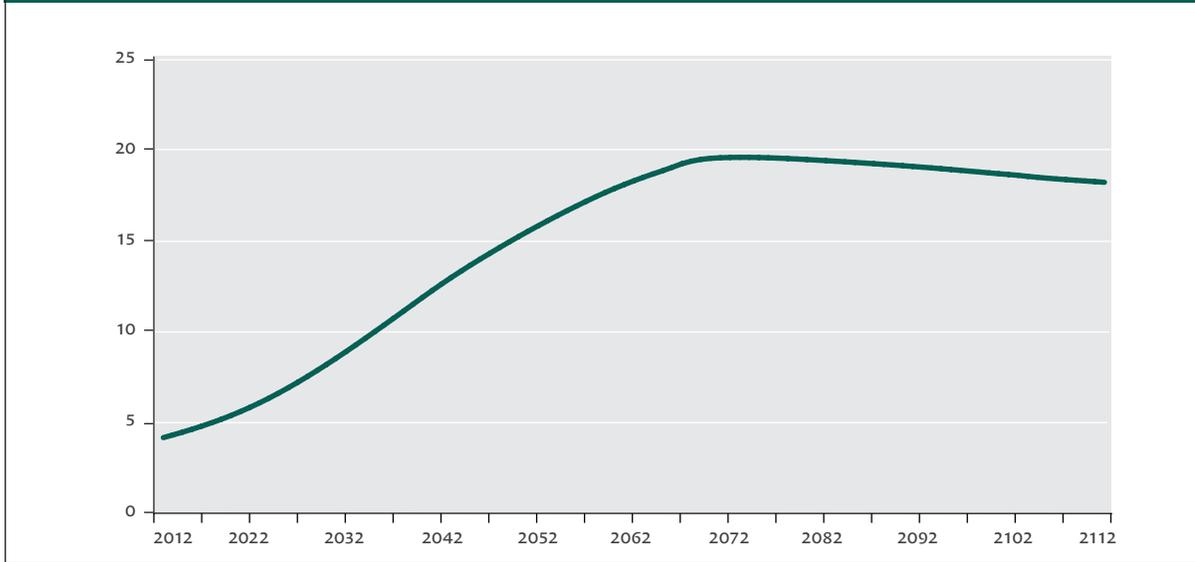
GRÁFICA 4.22 COMPORTAMIENTO DE LOS COSTOS CONFORME SEAN EXIGIDOS (% DEL PIB)



Nota: Crecimiento del PIB al 3.0%.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

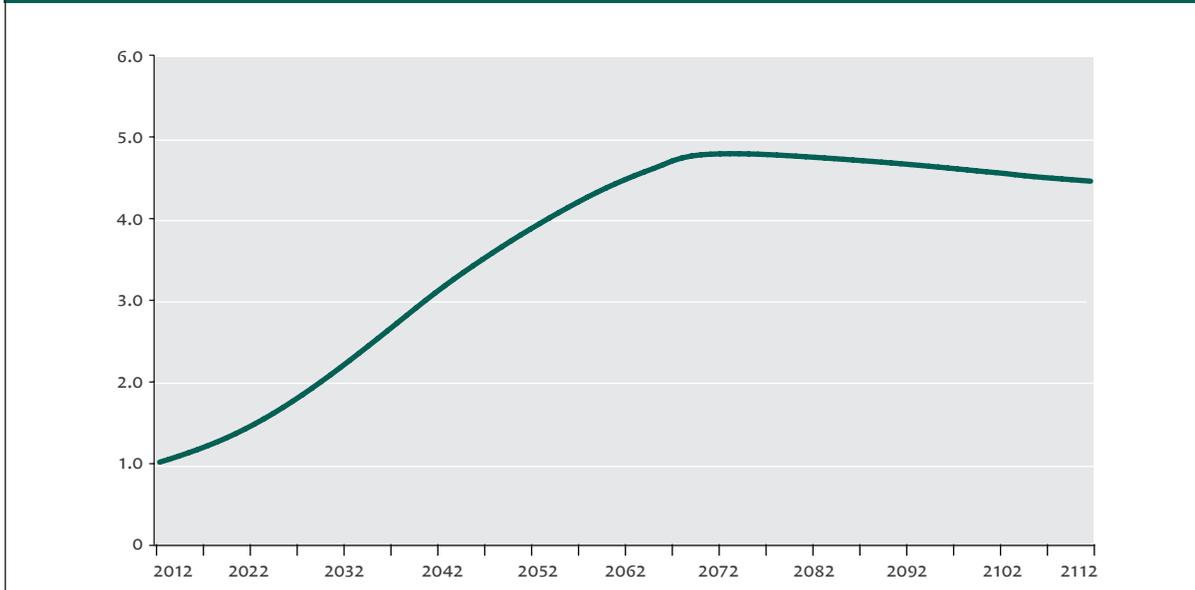
GRÁFICA 4.23 COMPORTAMIENTO DE LOS COSTOS CONFORME SEAN EXIGIDOS (% DEL PEF)



Nota: Crecimiento del PEF conforme al INPC.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

GRÁFICA 4.24 COMPORTAMIENTO DE LOS COSTOS CONFORME SEAN EXIGIDOS (% DEL PIB)



Nota: Crecimiento del PEF conforme al INPC.

Fuente: Cálculos llevados a cabo por el despacho actuarial Valuaciones Actuariales, S.C. para la presente propuesta.

CONCLUSIONES: LA PROPUESTA EN SÍNTESIS

- No deberá generar distorsiones en el mercado laboral.
- Deberá contar con una fuente definida de financiamiento, y que éste sea permanente.
- Deberá evitar la duplicidad en el pago del beneficio.
- Deberá garantizar su integración adecuada con los programas contributivos y su homogenización con los programas no contributivos federales y estatales existentes.
- Deberá buscar maximizar la cobertura de la población objetivo.
- Se otorgará mediante mecanismo de cuentas individuales.
- Se administrará bajo el criterio de menor costo. Se proponen varios mecanismos o la combinación de éstos: 1) las AFORES existentes que participen mediante procesos de licitación de cuentas; 2) creación de una o varias AFORE(s) pública(s); 3) creación de un fondo único, elegido bajo una licitación. Éste podría ser de carácter privado o público.
- La edad requerida para obtener el beneficio deberá estar vinculada a la esperanza de vida derivada de una fórmula reconocida. La edad inicial para las aportaciones gubernamentales será de 18 años; el registro al sistema de seguridad social y la obtención del número único será con el nacimiento.
- El monto de la aportación gubernamental a las cuentas individuales garantizará una renta vitalicia que se ubique en el rango de entre medio salario mínimo y un 70% del salario mínimo.



REFERENCIAS

- ACOSTA BRASIL Y ALEJANDRO VILLAGÓMEZ, «La cobertura de pensiones en México», en Hernández, Fausto (Editor), *Seguridad Social Universal*, México, CIDE, 2012.
- AGUILA, EMMA, ARIE KAPTEYN, ROSALBA ROBLES Y BEVERLY A. WEIDMER, «Experimental Analysis of the Health and Well-being Effects of a Non-contributory Social Security Program», WR 903, Rand Corporation, 2011.
- AGUIRRE FARÍAS, FRANCISCO MIGUEL, *Pensiones, ¿y con qué?*, México, Fineo Editores, 2012.
- ANTÓN, A., F. HERNÁNDEZ Y S. LEVY, *The End of Informality in México?*, Washington, IDB, 2012.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESPINOSA YGLESIAS *El México del 2012, Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012.
- HOLZMANN, R., HINZ, R. & STAFF OF THE WORLD BANK, *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, World Bank, 2005.
- LEVY, SANTIAGO, *Good Intentions, Bad Outcomes*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.
- MELÉNDEZ BARRÓN, JORGE, «La seguridad social en materia de retiro y jubilaciones en México: antecedentes, situación actual y retos», en *Temas relevantes y aplicaciones prácticas en materia de retiro y jubilaciones en México*, México, IMEF, 2011.
- RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE Y ROBERTO HAM CHANDE (coordinadores), *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Editorial Plaza y Valdés, 2006.
- ROFMAN, RAFAEL, LEONARDO LUCCHETTI Y GUZMÁN OURENS, «Pension System in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage», SP Discussion Paper No. 616, Washington, The World Bank, 2008.
- SALES, C. F. SÓLIS-SOBERÓN Y F. A. VILLAGÓMEZ «Pension System Reform: The Mexican Case», en *Privatizing Social Security* Martin Feldstein (Ed.), Chicago, The Chicago University Press y NBER, 1998.
- SCOTT, JOHN, «Seguridad Social y desigualdad en México: de la Polarización a la Universalidad», en *Bienestar y Política Social*, México, No.1, noviembre 2005.
- SINHA, TAPEN, *Estimating Future Pension Liability of the Mexican Government*, Mimeo, 2012.
- SOLÍS SOBERÓN, FERNANDO Y ALEJANDRO VILLAGÓMEZ, «La economía de la Seguridad Social», en *La Seguridad Social en México. Lecturas del Trimestre Económico* No. 88, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- VALDÉS PRIETO, SALVADOR, *The 2008 Chilean Reform to First-Pillar Pensions*, Munich, The IFO Institute Center for Economic Studies (CESIFO), 2009.

VÁSQUEZ COLMENARES, PEDRO, *Pensiones en México: La próxima crisis*, México, Siglo XXI, 2012.

VILLAGÓMEZ, F. ALEJANDRO, «El futuro de la seguridad social. Las pensiones: situación actual y perspectivas», Primer Encuentro Nacional Universitario Hacia un México Social, Mimeo, marzo 2009.

VILLAGÓMEZ, F. ALEJANDRO, «La reforma al sistema de pensiones del IMSS: una revisión de los avances y pendientes», O. Santín y B. Alemán, Coordinadores, en *Seguridad Social Sustentable*, IV Colección Mayor, México, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, 2009b.

WILLMORE, LARRY, *Universal Pension for Developing Countries*, International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, Mimeo, 2006.



EL MEXICO DEL 2013. PROPUESTA DE PENSIÓN UNIVERSAL
se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A.
de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de
abril de 2013. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2
y las tipografías Quadraat y Quadraat sans. Diseñado por el Centro de Estudios
Avanzados de Diseño, A.C.: www.cead.org.mx.



