Pensión Universal en México:

del Populismo a la viabilidad fiscal

Por Oliver Azuara

Todos los derechos reservados. El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni transmitirse en forma alguna, sin previa autorización por escrito de los autores.

Impreso en México/ Printed in Mexico

FUNDACIÓN FRIEDRICH NAUMANN
OFICINA REGIONAL AMÉRICA LATINA

Cerrada de la Cerca No. 85
Col. San Ángel, C.P. 01060, México D.F.
Tel.: (+52-55) 5550-1039
Fax: (+52-55) 5550-6223
Página web: www. fnst.org
www. la.fnst.org

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA
EL DESARROLLO, A.C.

Jaime Balmes No. 11 Edif. D 2 Piso
Col. Los Morales Polanco, C.P. 11950, México D.F.
Tel.: (+55) 5985-1010
Fax: (+55) 5985-1030
Página web: www.cidac.org

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5

BIOGRAFÍA 6

INTRODUCCIÓN 7

I. EL CRECIMIENTO POBLACIONAL Y SUS RETOS 9

II. ENVEJECIMIENTO, POBREZA Y SEGURIDAD SOCIAL 12

III. SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO 15

IV. PENSIÓN UNIVERSAL PARA HABITANTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO 17

IV.1. COBERTURA Y PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROGRAMA 19

IV.2. ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL DEL PROGRAMA PARA LOS SIGUIENTES 50 AÑOS. 21

IV.3. EFICIENCIA ECONÓMICA Y REGRESIVIDAD DEL PROGRAMA 24

V. PENSIÓN UNIVERSAL A NIVEL NACIONAL 28

V.1. ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN Y COSTOS DEL PROGRAMA 28

V.2. COSTO REGIONAL 31

FINANCIAMIENTO DE UNA 35

VI. *PENSIÓN UNIVERSAL* 35

VI.1. FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN. 35

VI.1.1. CUENTAS INDIVIDUALES Y "*CUOTA SOCIAL UNIVERSAL*" 36

VI.2. CUENTAS INDIVIDUALES Y UNA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE 38

VI.3. COSTO FISCAL DE LA "*CUOTA SOCIAL UNIVERSAL*" Y SU FINANCIAMIENTO 40

VI.3.1. REORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL VIGENTE..... 41

VI.3.2. REORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL VIGENTE..... 41

ANEXO I. ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN. 44

ANEXO II. TABLAS DE ESPERANZA DE VIDA (EXPERIENCIA MEXICANA) 45

ANEXO III. COSTO DE PENSIÓN UNIVERSAL POR ENTIDAD FEDERATIVA 46

Presentación

México está inmerso en una fuerte transición demográfica. Esta transición permitirá a México disponer, como nunca antes, de un cada vez más amplio grupo de adultos en edad productiva que, al encontrar condiciones adecuadas, puede constituirse en una fuerza motriz de incalculable (e irrepetible) valor para la economía mexicana. Pero los mexicanos también estamos envejeciendo. La pirámide poblacional que hoy caracteriza la estructura demográfica de México se está achatando. Para el 2050, la población mayor a 60 años representará casi el 30% de la población total, en contraste con el 7% que representa en la actualidad. Ese vuelco demográfico demandará de un viraje de igual magnitud en la política gubernamental y en los sistemas de seguridad social.

Pensar y decidir en términos del largo plazo nos cuesta trabajo, cuanto y más si no vemos riesgos inminentes que nos obliguen a actuar. Pero la transición demográfica está en marcha y si no tomamos las decisiones correctas hoy, México podría convertirse en un país de viejos y pobres en ese futuro no tan lejano. En la actualidad más de la mitad de la población de adultos mayores es pobre (un cuarto de ella se encuentra en una situación de pobreza extrema) y casi un 70% no cuenta con un ingreso derivado de una pensión. Esta situación que es alarmante hoy se puede convertir en una pesadilla para el mañana. De ahí que resulte impostergable repensar nuestro sistema de seguridad social y adaptarlo a la nueva realidad.

La idea de una pensión universal, razonable si se considera los datos anteriores, se ha vuelto popular luego de su implantación en la Ciudad de México, pero ¿es un esquema financieramente factible para la propia ciudad? ¿Es viable extenderlo a nivel nacional?, ¿Es una salida a la crisis de nuestro sistema de seguridad social? A pesar de su visibilidad, y de argumentos a favor y en contra, no existe mucho análisis e información que nos permitan hacer un juicio informado. El debate en torno a este programa y en torno al sistema de pensiones en general, carece de argumentos sólidos, de datos duros. Como suele suceder, los planteamientos ideológicos y los intereses del más diverso signo acaban imponiendo los términos del debate y el tema en cuestión se queda sin una discusión seria y productiva que contribuya efectivamente a encontrar salidas a nuestros problemas. Este documento tiene como propósito ofrecer elementos de análisis, datos, proyecciones, que contribuyan a robustecer un debate hasta hoy endeble sobre el futuro de nuestros sistemas de seguridad social. No pretende ser un estudio exhaustivo sobre la cuestión pero analiza con rigor las temáticas que aborda: 1) la transición demográfica en México y sus implicaciones; 2) la estructura de ingresos y gastos de la población en edad avanzada a nivel nacional, así como sus condiciones de pobreza; 3) el funcionamiento del sistema de pensión universal y los recursos que sería necesarios destinar para lograr su mantenimiento durante los siguientes 50 años en la ciudad de México y a escala nacional; 4) por último, una propuesta fiscalmente viable para implementar una pensión universal

Es del interés de la Fundación Friedrich Naumann y al Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) aportar elementos útiles de análisis para el muy necesario rediseño del sistema de pensiones en el país. Esperamos que este documento contribuya con ese propósito.

Edna Jaime	Harald Klein
Directora General	Director de América Latina
CIDAC	Fundación Friedrich Naumann

Biografía

OLIVER AZUARA es investigador asociado del CIDAC. Fue director de Análisis de Oportunidades de Desarrollo Social en SEDESOL, consultor del Banco Mundial, líder de proyectos financieros en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y asistente de Investigación en Chemonics International.

Licenciado en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago. Realizó un diplomado en sistemas de pensiones en la Universidad de Harvard.

Introducción

México se encuentra viviendo una fuerte transición demográfica y epidemiológica. El número de adultos mayores se está incrementando cada año y así seguirá durante las siguientes décadas. Las personas que hoy se encuentran trabajando, llegarán a su vejez y necesitarán de un ingreso suficiente que les garantice una vida digna en la última etapa de sus vidas, sin que para ello cuenten con el apoyo de familias numerosas. La prevalencia de enfermedades crónico-degenerativas, que comúnmente se presentan durante la vejez, será cada vez mayor al igual que el gasto necesario para su tratamiento.

Ante este escenario, resulta indispensable adaptar nuestras instituciones de seguridad social para evitar que ambos procesos conviertan a México en un país de viejos pobres y enfermos. Es imprescindible verificar el diseño y funcionamiento de los sistemas de pensiones vigentes y determinar las acciones necesarias para adaptarlos a esta nueva realidad. De otra forma, lejos de ser el instrumento para solucionar los retos que se derivan de las transiciones, pueden convertirse en causas de crisis fiscales del Estado Mexicano, dada la cantidad de recursos que requieren.

Una solución alternativa para evitar el empobrecimiento de los adultos mayores es el otorgamiento de una pensión universal, similar a implementada en el Distrito Federal. Desde 2001 este gobierno local dio a conocer el denominado "*Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal*", que consiste en una pensión mensual equivalente a medio salario mínimo destinada exclusivamente a la compra de alimentos y medicinas en tiendas de autoservicio. Este programa cuenta una gran aceptación por parte de la población, no sólo de la ciudad sino a nivel nacional y se ha convertido en una referencia permanente sobre el desempeño gubernamental. Desde el 2003 se estableció una ley local en la que se obliga el otorgamiento de dicha pensión a los gobiernos subsecuentes. En este documento se explica el funcionamiento de dicho programa, se estiman los recursos que se necesitarían durante los siguientes años para mantenerlo, y se analizan sus efectos económicos y distributivos. De acuerdo con estos resultados, la pensión universal del Distrito Federal podría alcanzar un costo de hasta 10 por ciento del presupuesto total local en los siguientes años.

El relativo éxito que ha tenido el programa provocó que otras entidades evalúen la posibilidad de adoptarlo, e inclusive se habla de implementarlo a nivel nacional. El objetivo este documento es analizar las implicaciones de tal propuesta, pues no existe una estimación sobre el costo y los efectos que tendría dentro del esquema de seguridad social del país. De acuerdo con los estas estimaciones, la pensión universal a nivel nacional tendría un costo neto de hasta 64.2 puntos del producto interno bruto, lo que aumentaría hasta en un 80 por ciento el total de los pasivos que se tienen por concepto de seguridad social.

Dada las restricciones fiscales que tiene el gobierno federal, este programa parece poco viable. Sin embargo, las perspectivas que se tienen para la población de adultos mayores hacen imprescindible analizar otras alternativas. Es por ello que en la última parte de este documento se propone un esquema similar al de la pensión universal, utilizando para su financiamiento los recursos acumulados de cuentas individuales en las que se deposite una "*cuota social universal*", similar cuota social recibida por los trabajadores afiliados al IMSS. El financiamiento de dicha cuota provendría de los recursos obtenidos mediante el cobro generalizado del impuesto al valor agregado. Ahora bien, como condición inicial para esta iniciativa se requeriría la reorganización de los sistemas de pensiones vigentes, lo que en sí podría representar un ahorro neto para las finanzas públicas.

El documento se encuentra organizado de la siguiente manera: en la siguiente sección se hace un análisis sobre la transición demográfica en México y sus implicaciones. En el tercer apartado se hace una descripción de los ingresos y gastos de la población en edad avanzada a nivel nacional, así como sus condiciones de pobreza. En el

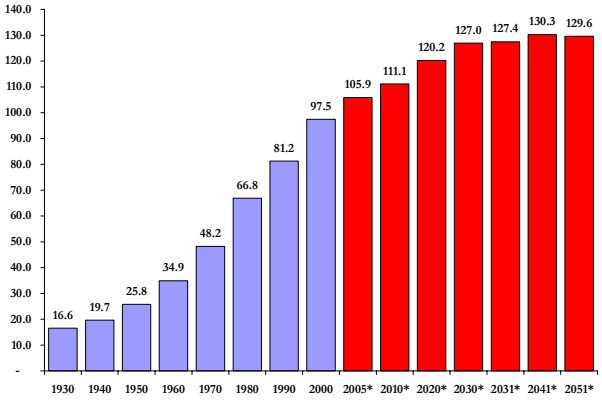
cuarto apartado, se hace una breve descripción de la seguridad social en México y su problemática. En la sección V se describe el funcionamiento del sistema de pensión universal y los recursos que serían necesarios destinar para lograr su mantenimiento durante los siguientes 50 años. En el sexto apartado se hace un análisis similar pero a nivel nacional y se determina el monto de recursos que se necesitarían para implementarlo, en forma adicional a lo que se destinará a los sistemas de IMSS e ISSSTE. En el séptimo apartado se detalla una propuesta de financiamiento, la "*cuota social universal*", así como cambios a los sistemas de seguridad social en su conjunto. Finalmente, se incluyen tres anexos.

I. El crecimiento poblacional y sus retos

El crecimiento poblacional ha sido una constante en nuestro país durante las últimas décadas. Entre 1950 y 2000, la población total pasó de 25 millones a casi 100 millones de personas. Es decir, en apenas un periodo de 50 años la población aumentó cuatro veces en términos absolutos, especialmente en los centros urbanos.

De acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población –CONAPO–, para el 2025 el total de la población se calcula en 125 millones de personas. Esto quiere decir que en veinte años habrá 20 millones de mexicanos adicionales a los que actualmente existimos. Para ponerlo en perspectiva, la población adicional es similar a la que hoy en día tiene Canadá, dos veces la de Chile, o dos tercios de la que actualmente tienen Colombia, Argentina o España. En cien años, habremos incrementado el total de habitantes en más de cien millones de personas, lo que se traduce en un incremento sin precedentes en la demanda por alimentos, educación, infraestructura, servicios de salud, entre otros.

Gráfica 1
Población Total en México 1980 – 2050*

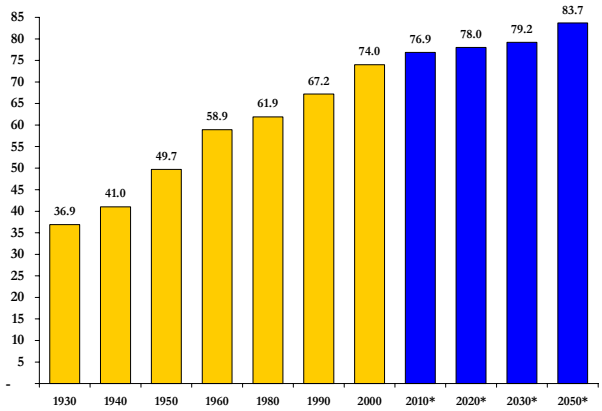


**Fuente: INEGI. Censos de Población (1930 – 2000).*
CONAPO. Proyecciones de Población 2005-2050.

Este incremento poblacional hubiese sido mayor de no haber contado con una política de control natal. La tasa de natalidad tuvo un máximo de 7.5 hijos por mujer en edad fértil hacia los 1960's, y ha ido disminuyendo en forma permanente hasta ubicarse en 2.1.

Al mismo tiempo ha habido un aumento en la esperanza de vida de la población, pues pasó de 36.9 años (35.5 para hombres y 37.0 para mujeres) in 1930 a 75.4 años (73.4 para hombres y 77.9 para mujeres). Se espera que para el año 2050 alcance 83.7 años en promedio.

Gráfica 2
Esperanza de vida en México 1980 – 2050*

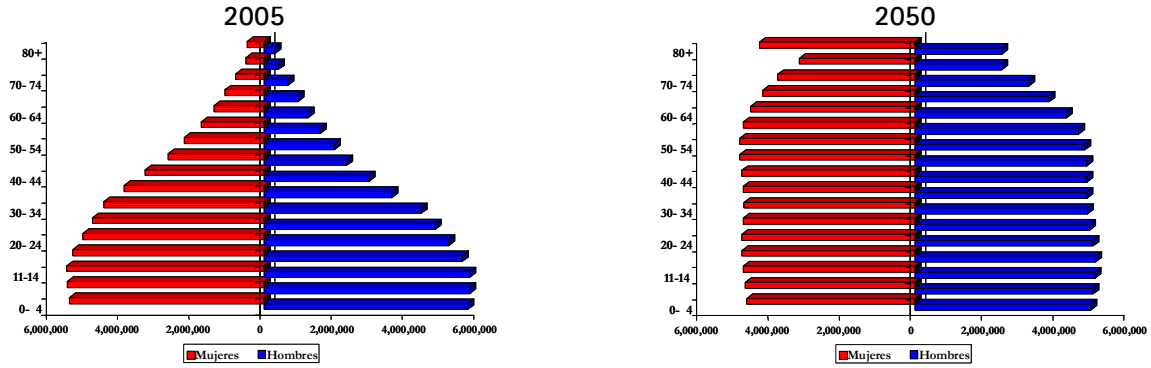


**Fuente*: *INEGI y* CONAPO.

La reducción de la tasa de fertilidad y la de mortalidad, el aumento de la esperanza de vida y el crecimiento poblacional generan distintos retos y desafíos. El más evidente de ellos es el cambio en el perfil de edades del total de la población.

La pirámide poblacional está cambiando de una en crecimiento a otra estable, en la que cada generación tendrá una cantidad similar de personas. Ello implica una recomposición del perfil demográfico, caracterizada por disminución del porcentaje de personas menores de 15 años y un aumento del porcentaje en edad laboral y de adultos mayores, especialmente estos últimos. La población mayor a 60 años pasará de 7.1% (7.9 millones de personas) del total nacional a 28.0%% (36 millones de personas) en 2050; la población mayor a 70 años pasará de 3.1% (3.0 millones de personas) del total nacional a 15.5% (19.8 millones de personas) en 2050.

Gráfica 3
Cambio de la Pirámide Poblacional 2005-2050*



**Fuente*: *Consejo Nacional de Población (CONAPO). México en cifras. Proyecciones de la Población de México 2000 – 2050. http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm*

Este proceso está cambiando las necesidades de la población, pues mientras que en el pasado lo más importante fue proveer una mayor cobertura de servicios como educación básica y atención médica infantil, a partir de ahora la población envejecida demandará mayores servicios de salud y de seguridad social. Esta población adulta

presenta un perfil epidemiológico con alta incidencia de enfermedades crónico-degenerativas, cuyos tratamientos son más prolongados y caros. Esto requiere una mayor cantidad de personal y mejor capacitado, construcción de infraestructura y mayor gasto en medicinas. En suma, los recursos reales necesarios para mantenimiento de la población envejecida están aumentando y así seguirá durante los siguientes años.

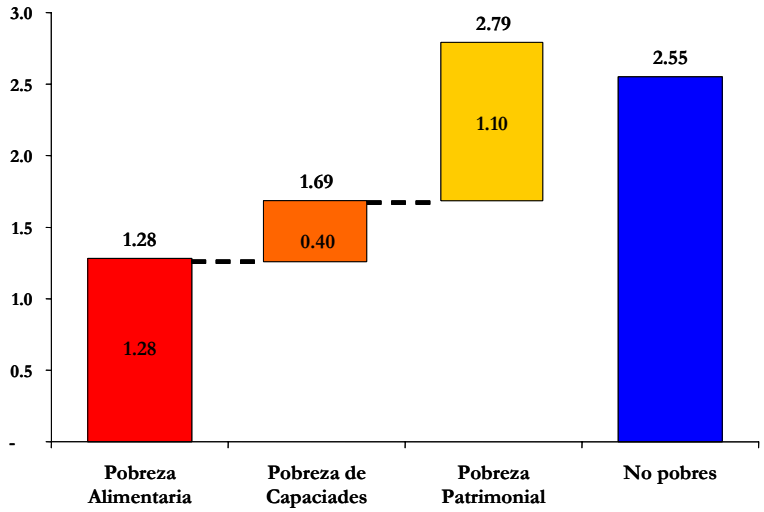
El proceso de envejecimiento demográfico obligará una asignación de recursos cuantiosa, no sólo en la demanda de servicios de salud, sino también en el rubro de la seguridad social, especialmente de pensiones. Es decir, las personas que hoy en día ya nacieron y que tienen menos hijos en promedio, irán envejeciendo a la vez que necesitarán de una fuente de ingresos para satisfacer sus necesidades.

II. Envejecimiento, pobreza y seguridad social

La mayoría de población adulta vive en condiciones de pobreza. De acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares -ENIGH- 2002, el 52% de los hogares que tienen al menos un miembro mayor a 65 años se encuentren en condición de pobreza. Es decir, existen 2.79 millones de personas mayores de 65 años que viven en hogares bajo algunas de las líneas oficiales de pobreza, y 2.55 millones son considerados no pobres.[1]

Casi una cuarta parte de los adultos mayores de 65 años, 1.28 millones, vive en condiciones de pobreza alimentaria, la más severa. Todos ellos no cuentan con el ingreso necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias y probablemente no lograrán salir de tal condición hasta el final de sus vidas.

Gráfica 4
Población mayor de 65 años por condición de pobreza



**Fuente: Estimaciones propias a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares 2002. INEGI*

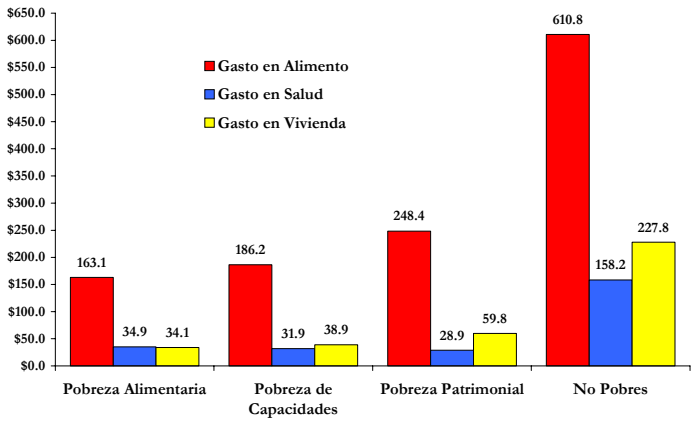
[1] El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza convocado por la SEDESOL determinó de 3 líneas oficiales de pobreza, con las siguientes características:

- Pobreza de Patrimonio: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Ingreso por persona urbano menor a $1,366.85 y rural menor a $946.93 mensuales de agosto de 2002.
- Pobreza de Capacidades: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. Ingreso por persona urbano menor a $792.29 y rural menor a $587.56 mensuales.
- Pobreza Alimentaria: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. Ingreso por persona urbano menor a $672.25 y rural menor a $492.77 mensuales.

Al analizar los tipos de gastos que tienen los hogares con población mayor a 65 años, se puede observar que la mayoría de los ingresos se destinan a la alimentación. Sin embargo, los más pobres gastan porcentual mente más recursos en salud respecto de otros hogares. Es decir, en promedio gastan 34.8 pesos, lo que representa el 15% de su gasto, mientras que los hogares con pobres patrimoniales destinan 8.5% de su gasto (28.9 pesos).

Esto puede sugerir algún tipo de círculo vicioso de la pobreza que sufren estos individuos: su condición les hace enfermar frecuentemente y necesitan destinar más recursos para su salud, lo que reduce su consumo calórico, lo cual a su vez los hace más propensos a enfermedades de cualquier tipo.

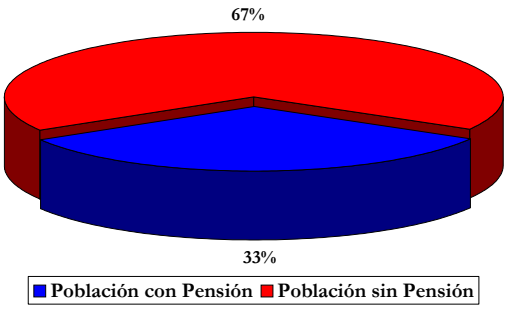
Gráfica 5
Gasto mensual per cápita en hogares con población mayor a 65 años



**Fuente: Estimaciones propias a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares 2002. INEGI*

Una razón que explica tal nivel de pobreza en los adultos mayores, es baja cobertura de la seguridad social, pues la mayoría de ellos no cuenta con algún tipo de pensión: de los 5.5 millones de personas mayores de 65 años que hay en el país., sólo 1.8 reciben mensualmente una transferencia monetaria por parte de alguna institución oficial de seguridad social.

Gráfica 6
Población mayor a 65 años que cuenta con algún tipo de pensión



**Fuente: Cálculos propios a partir de la ENIGH 2002.*

La perspectiva que se tiene para el futuro no es alentadora. Tal como se describe en la siguiente sección, la mayoría de la población económicamente activa no está aportando a algún tipo de sistema de seguridad social, lo que de no cambiar, redundará en un empobrecimiento generalizado durante la edad de retiro. Si se mantiene la misma proporción de pensionados actual, en el año 2050 sólo unos 8.9 millones de los 27.6 millones de personas mayores de 65 años, tendrán un ingreso asegurado. Es decir, tendremos una población adulta en situación de vulnerabilidad que puede caer en situación de pobreza, pues no contará con algún esquema de protección social.

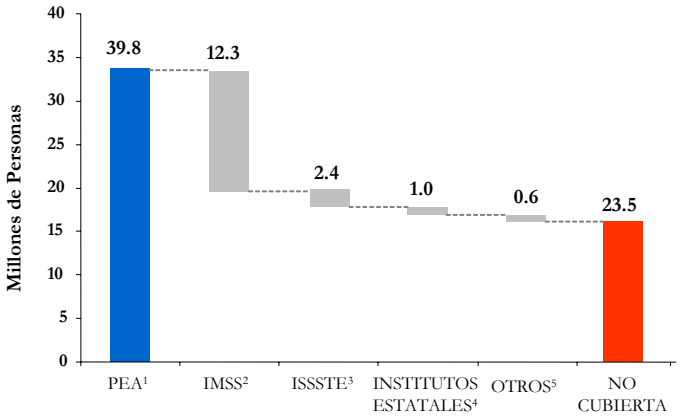
Tal situación hacen indispensable pensar en las distintas alternativas para mejorar las expectativas de ingreso que tendrá la población actualmente activa. Una de ellas es el establecimiento de una pensión universal similar a la que desde 2001 se ofrece a los habitantes de la Ciudad de México. Tal medida necesitaría ser evaluada para conocer su impacto dentro de las finanzas públicas, pues el número de beneficiarios irá en aumento, al igual que los recursos públicos necesarios para sostenerlo.

III. Situación de la seguridad social en México

Los sistemas de seguridad social son un instrumento muy valioso para la sociedad, pues son las instituciones que permiten asegurar que los aportantes tengan algún tipo de pensión al momento de retirarse. Las personas que durante su vida laboral contribuyen a un sistema formal de seguridad social pueden gozar de una pensión durante su vejez, etapa en la que generalmente disminuye la capacidad de generar ingreso.

En México existe una multiplicidad de sistemas de pensiones a un segmento de la población que se encuentra en el sector formal de la economía: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC), Petróleos Mexicanos (PEMEX), gobiernos estatales, gobiernos municipales, banca de desarrollo (NAFIN, BANCOMEXT, el desaparecido BANRURAL), planes privados de pensiones, entre otros. El resto de la población no cuenta con algún tipo de esquema y se mantiene durante su vejez por medio da actividades remunerativas o bien por el sostenimiento de sus familias.

Gráfica 7
Cobertura de los sistemas de seguridad social en México



1. Población Económicamente Activa Ocupada.
2. IMSS. Datos a marzo de 2002.
3. ISSSTE. Datos a marzo de 2002.
4. Ham Chande, Roberto; "El Futuro de las Pensiones". UNAM.
5. Incluye: ISSFAM, PEMEX, CFE, LFC, Universidades.
Fuentes: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2000. Institutos de Seguridad Social y Primer Informe de Gobierno.

Todos estos sistemas de seguridad social enfrentan una situación financiera sumamente grave.[2] Cada institución tiene serias dificultades para hacer frente a los pasivos por concepto de pensiones, debido a varias causas: la transición demográfica que provoca una disminución entre el número de aportantes y pensionados a los sistemas; subsidios cruzados de fondos y reservas técnicas; incompatibilidad de cuotas y aportaciones respecto a los beneficios que se otorgan; y, las deficiencias y duplicidades administrativas que se derivan de su propia estructura laboral.

[2] El propio secretario de Hacienda ha reconocido públicamente el problema que representan hoy en día las pensiones para las finanzas públicas. El pasado 31 de mayo de 2005, Gil Díaz advirtió que el mayor reto de finanzas públicas a partir de 2006 será el alto costo de las pensiones: "Si ustedes proyectan los requerimientos de pagos de pensiones no sólo los que ya estamos en este momento financiando que son grandes y creciendo a gran velocidad hacia los siguientes años, el mayor reto de finanzas públicas a partir de 2006 está justamente en el área de pensiones". Participación en la conferencia "Visión del desarrollo económico de México". *Reforma*. Junio 1, 2005.

Según los datos presentados durante la Primera Convención Nacional Hacendaria, el total de pasivos de los sistemas formales de seguridad social equivalen a poco más de 80 por ciento del Producto Interno Bruto.[3] En este cálculo se incluye la reforma al IMSS hacha en 1996, el sistema de pensiones del ISSSTE, los sistemas de pensiones de las entidades federativas, de las empresas paraestatales, de la banca de desarrollo y del propio régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del IMSS. Este pasivo equivalente a 10 ejercicios fiscales completos, pues la recaudación es poco menos de 12 por ciento del PIB en cada ejercicio.

Desde hace varios años se ha mencionado la necesidad de crear un sistema nacional de pensiones para consolidar los existentes y permitir la portabilidad de derechos. Sin embargo, todos los esfuerzos se han visto paralizados por diferencias políticas. La última reforma en este sentido fue hecha en 1995, cuando se reformó la ley del Seguro Social. Dicha reforma permitió que en 1997 iniciara un sistema privado de pensiones, donde las aportaciones de los trabajadores inscritos al IMSS se encuentran depositadas a su nombre en cuentas individuales manejadas por Administradoras de Fondos para el Retiro –AFOREs-. Sin embargo, esta reforma puede considerarse incompleta, pues los demás sistemas, incluido el del ISSSTE, no han sido modificados y funcionan en forma totalmente independiente.[4]

Los pasivos de los sistemas se siguen acumulando y en un tiempo relativamente corto podrían no cumplirse el pago a los pensionados. El gobierno federal no tiene los recursos fiscales que se necesitan para sufragar el monto de las pensiones de cada uno de estos sistemas. De hecho, si no se genera un aumento sustantivo de la recaudación fiscal durante los siguientes años, existe el riesgo de tener una crisis de liquidez gubernamental, con efectos por todos conocidos.[5] Bajo estas concisiones, implementar un programa de pensión universal sin tomar otro tipo de medidas puede poner en mayor riesgo el débil equilibrio de las finanzas públicas y acelerar una crisis fiscal.

[3] Primera Convención Nacional Hacendaria. Mesa III: Deuda Pública. Diagnóstico.

[4] El gobierno federal tiene pendiente enviar al H. Congreso de la Unión una propuesta de reforma al sistema de pensiones del ISSSTE, el cual cuenta con la aprobación de gobierno federal. Sin embargo, dadas las condiciones políticas, es muy probable que se mantenga en la Comisión de Seguridad Social.

[5] Aunque el horizonte de pago de las pensiones es de largo plazo, no es posible postergar su pago dada su naturaleza, por lo que el gobierno federal corre el riesgo de incumplir con algunos de sus acreedores bajo un escenario de baja recaudación como el vigente.

IV. Pensión Universal para habitantes de la Ciudad de México

El Gobierno del Distrito Federal implementó desde 2001 el programa denominado "*Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal*", el cual depende de la Secretaría de Salud local a través de la Dirección de Promoción de la Salud y Apoyo al Adulto Mayor. Este programa tiene como objetivo rector el proveer servicios médicos y garantizar el ingreso necesario para la alimentación diaria para las personas adultas que radican en la entidad. Para tal efecto, las autoridades locales proporcionan mensualmente una transferencia monetaria a los beneficiarios, que equivale a medio salario mínimo (709 pesos actuales) a través de un monedero electrónico. Este instrumento es aceptado en las principales tiendas de autoservicio como Wal Mart, Superama, Gigante, Bodega Gigante, Comercial Mexicana y Bodega Comercial Mexicana. Los beneficiarios únicamente pueden adquirir los productos que se venden en los establecimientos, preferentemente alimentos y medicinas, con excepción de cualquier tipo de vino, licor o cigarrillo.

En su vertiente salud, el programa consiste en la provisión de servicios médicos sin costo para el beneficiario. Asimismo, se otorga consulta a los adultos mayores en un horario especial, y es posible obtener los servicios de grupos de autoayuda según sus necesidades o enfermedades.

Para ser beneficiario del programa, los interesados deben acudir al centro de salud del Gobierno del Distrito Federal más cercano y llenar una solicitud. Los requisitos son: ser mayor de 70 años y comprobar la residencia en una delegación del Distrito Federal. Un trabajador social visita al solicitante en su domicilio y determina si se incorpora al programa mediante el llenado de un formulario, copia de la credencial de elector y copia de la credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). El solicitante identifica sus fuentes de ingreso y la tenencia de bienes inmuebles. [6] No existe algún tipo de criterio para determinar si las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores establecen que se encuentran viviendo en situación de pobreza, por lo que este beneficio puede considerarse un subsidio universal que carece de criterios de selección diferentes al de la edad.

Una vez autorizada la tarjeta para el solicitante, un trabajador social lo visita de nuevo y le informa que se ha convertido en beneficiario. Le entrega la tarjeta y le hace firmar una carta en la que se le entera sobre las restricciones de compra. Asimismo, le informa que es una obligación del gobierno local el otorgarle este beneficio en forma permanente.

Los beneficiarios son libres de comprar cualquier tipo de alimento o medicina disponible en las tiendas incorporadas al programa. Para ello, sólo deben presentar la tarjeta al momento de pagar su cuenta, la cual contiene una banda magnética que lo identifica y le proporciona su saldo.

En los informes presentados ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Secretaría de Salud señala que el programa cuenta con 1,200 educadoras de salud, 94 capacitadores y 19 coordinadores regionales distribuidos en las 16 delegaciones proporcionalmente al número de beneficiarios. Los servidores fueron extensión se incorporaron al Programa de Servicios y Medicamentos Gratuitos en todas las unidades médicas de la SSDF, dentro de los 26 hospitales y 210 centros de salud y las 10 Clínicas de Especialidad, que dan servicio a todos los adultos mayores de 70 años residentes en el DF.

Desde el 19 noviembre de 2003 el programa se convirtió en una obligación para los gobiernos locales subsecuentes, pues se publicó la "*Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaría para los Adultos Mayores*

[6] Es importante hacer notar que desde el inicio del programa, los beneficiarios conocieron del programa al recibir una visita de un trabajador social, quien después siguió el proceso descrito.

de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal".[7] La operación de esta ley se encuentra detallada en su reglamento, el cual fue dado a conocer en Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2003.

Este reglamento tiene características similares a las reglas de operación establecidas en la Ley General de Desarrollo Social para los programas sociales operados por el gobierno federal. Sin embargo, existen varios elementos no contemplados en este reglamento y que no permiten evaluar y conocer el impacto del programa. En primer lugar, no se cuenta con un padrón único de beneficiarios que diferencie aquellos adultos mayores que cuentan con una pensión, de los que no. Por tanto, existe una duplicidad en los beneficios que recibe un jubilado del IMSS, ISSSTE o cualquiera otro sistema.

Segundo, no se cuenta con algún tipo de evaluación externa sobre el impacto que esta teniendo el programa en el consumo calórico de los beneficiarios o sobre si existe un impacto real en los niveles nutricionales previos a la implementación del programa. Lo único que se ha hecho a este respecto es el levantamiento anual de una encuesta sobre la percepción que tienen los beneficiarios del programa. Como es de esperarse, la mayoría opina que los beneficios del programa son amplios.[8]

Finalmente, no se contempla integrar información de los beneficiarios sobre su historial clínico o sus padecimientos, así como de las sugerencias alimentarias que deberían seguir. Es decir, las compras de alimentos y medicinas no toman en cuenta las indicaciones médicas sugeridas para el tratamiento de algún tipo de padecimiento degenerativo común entre los adultos mayores, tales como diabetes Mellitus, hipertensión arterial, osteoporosis, entre otras.

---

[7] El miércoles 19 de febrero del 2003 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la "*Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes En El Distrito Federal*", la cual consta de los siguientes cinco artículos.
Artículo 1.- Los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.
Artículo 3.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.
Artículo 4.- La forma como se hará valer la pensión alimentaria, la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley, se fijarán en el Reglamento correspondiente.
Artículo 5.- Los servidores públicos, responsables de la ejecución de esta Ley, que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables.

[8] *Informes Anuales de la Secretaria de Salud del DF., 2002, 2003 y 2004.*

IV.1. Cobertura y presupuesto asignado al programa

El programa de Apoyo Alimentario para Adultos Mayores ha sido una prioridad para el gobierno local. Desde el 2002 hubo un intenso proceso de cobertura de la población, el cual se facilitó al tener sólo el requisito de edad y lugar de residencia en la entidad. En ese año el total de beneficiarios llego a 250 mil, y desde entonces se ha ido incrementando hasta alcanzar 370 mil.

Cuadro 1
Total de beneficiarios 2002 – 2005

Delegación	2001	2002	2003	2004	2005
Azcapotzalco	15,122	19,509	20,613	22,355	23,413
Coyoacán	18,177	26,446	28,423	29,840	31,278
Cuajimalpa	3,296	3,713	3,843	3,813	3,909
Gustavo A. Madero	47,843	57,497	56,316	58,845	61,596
Iztacalco	15,607	18,577	19,268	20,553	21,374
Iztapalapa	44,151	50,339	52,452	53,295	55,145
Magdalena Contreras	6,449	7,519	7,909	8,021	8,391
Milpa Alta	3,075	3,323	3,314	3,330	3,375
Álvaro Obregón	18,952	23,357	23,834	25,099	26,117
Tláhuac	7,351	7,988	7,905	7,734	8,076
Tlalpan	13,355	16,538	17,858	18,600	19,276
Xochimilco	9,907	11,590	11,919	12,118	12,481
Benito Juárez	3,952	17,306	19,748	21,061	23,187
Cuauhtémoc	15,100	25,938	26,695	28,443	30,304
Miguel Hidalgo	11,088	14,386	14,407	14,955	16,894
Venustiano Carranza	16,575	20,974	20,994	23,938	25,184
Total	**250,000**	**325,000**	**335,498**	**352,000**	**370,000**

Fuente: Informes Anuales de la Secretaria de Salud del DF.

De acuerdo con las estimaciones oficiales del CONAPO, el total de personas mayores de 70 años en la Ciudad de México se estima en casi 395 mil, por lo que al tener 370 mil beneficiarios existe una cobertura de casi el 94% del universo. En varias delegaciones políticas ya se habría rebasado el numero máximo numero de beneficiarios, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Poblacional vs. Beneficiarios 2005

Delegación	Mayores de 70 años 2005*	Beneficiarios 2005**	% Población cubierta	Beneficiarios Excedentes
Azcapotzalco	21,875	23,413	107.0%	1,538
Coyoacán	32,578	31,278	96.0%	
Cuajimalpa	5,201	3,909	75.2%	
Gustavo A. Madero	58,509	61,596	105.3%	3,087
Iztacalco	20,335	21,374	105.1%	1,039
Iztapalapa	63,059	55,145	87.4%	
Magdalena Contreras	9,364	8,391	89.6%	
Milpa Alta	3,700	3,375	91.2%	
Álvaro Obregón	30,553	26,117	85.5%	
Tláhuac	10,368	8,076	77.9%	
Tlalpan	23,188	19,276	83.1%	
Xochimilco	14,386	12,481	86.8%	
Benito Juárez	25,775	23,187	90.0%	
Cuauhtémoc	30,108	30,304	100.6%	196
Miguel Hidalgo	21,821	16,894	77.4%	
Venustiano Carranza	24,175	25,184	104.2%	1,009
Total	**394,996**	**370,000**	**93.7%**	**6,868**

** Estimaciones poblacionales de CONAPO.*
***Informes Anuales de la Secretaria de Salud del DF.*

Suponiendo que no existen más beneficiarios que adultos mayores, hay varias posibles explicaciones de esta situación: 1) CONAPO subestimó el total de adultos mayores. 2) Existe algún tipo de migración interna entre las delegaciones. Es decir, los adultos mayores pueden haber cambiado de residencia. 3) Se está generando un proceso migratorio de adultos mayores de otras entidades hacia la Ciudad de México. En cualquier caso, el Conteo 2005 del INEGI determinará la razón. Por lo que respecta a los recursos destinados para financiar el programa, el Gobierno del DF. ha establecido partidas específicas dentro del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. En el año 2001 se utilizó el ramo 44 mediante el título "Atención y Mejoramiento Nutricional". A parir del 2002, los recursos fueron presupuestados en el mismo ramo de Salud, bajo la partida 4100, denominada "Ayudas". El presupuesto asignado ha tenido un crecimiento real promedio de 22 por ciento en todos los ejercicios fiscales, según el siguiente cuadro.

Cuadro 3
Poblacional vs. Beneficiarios 2005

Año	Recursos Nominales	Recursos Reales (Enero 2005)*	Tasa de Crecimiento Real
2001	1,213.0	1,456.1	
2002	2,061.3	2,361.3	62.2%
2003	2,547.8	2,775.5	17.5%
2004	2,839.1	2,968.1	6.9%
2005	3,245.8	3,245.8	9.4%
TOTAL		**12,806.9**	**22.2%****

Fuentes:
Secretaria de Salud del DF, Informe anual 2002. http://www.salud.df.gob.mx/informe/index.html
Secretaria de Salud del DF, Informe anual 2003. http://www.salud.df.gob.mx/informe/index.html
Secretaria de Salud del DF, Informe anual 2004. http://www.salud.df.gob.mx/informe/index.html
Secretaria de Finanzas del DF. Presupuesto de Egresos 2005,
http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2005/bi/r3.pdf
**Cálculos propios con base en el INPC de BANXICO. http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/*
*** Promedio anual*

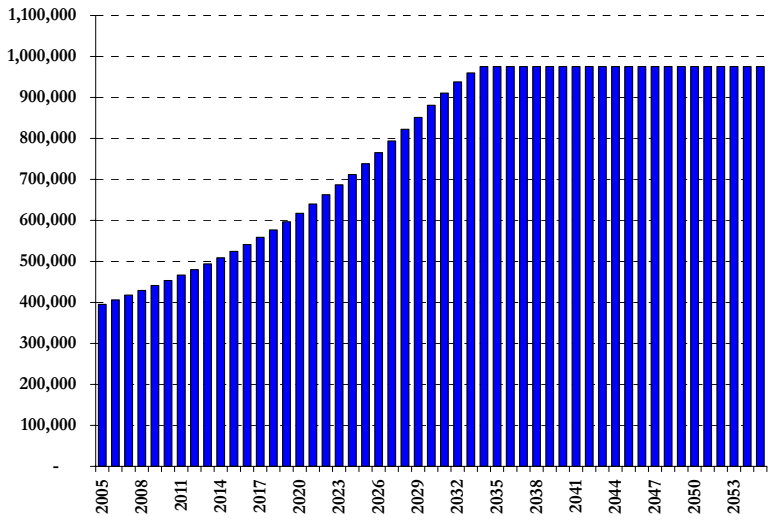
Los recursos totales destinados al programa acumulan 12.8 miles de millones de pesos de 2005. Este monto seguirá incrementándose año con año hasta alcanzar poco más del 10% del gasto programable del Distrito Federal, tal como se muestra en la siguiente sección.

IV.2. Estimación del costo fiscal del Programa para los siguientes 50 años.[10]

El monto de recursos que se requerirán anualmente para dar cumplimiento a la Ley de Pensión Universal depende del comportamiento de la estructura poblacional en la entidad. Es decir, se debe estimar tanto el universo de posibles beneficiarios como el costo de mantener su pensión. Este tipo de cálculos se realiza para un horizonte de 50 años, pues es un periodo que incorpora los cambios demográficos.

Un cálculo de este tipo requiere de varias hipótesis demográficas, aunque esto no fue necesario pues se tomaron las estimaciones hechas por CONAPO. Sin embargo, dichas estimaciones sólo llegan hasta el 2030, apenas la mitad del horizonte requerido, y dado que CONAPO es la única institución oficial autorizada para hacer estimaciones poblacionales, se supuso que este grupo se mantendría con el mismo número de personas hasta el 2055, último año del periodo de análisis.

Gráfica 8
Adultos mayores de 70 años en el Distrito Federal



Fuente: Estimaciones CONAPO.

[10] En el Anexo 1 se muestran las fórmulas utilizadas en el cálculo.

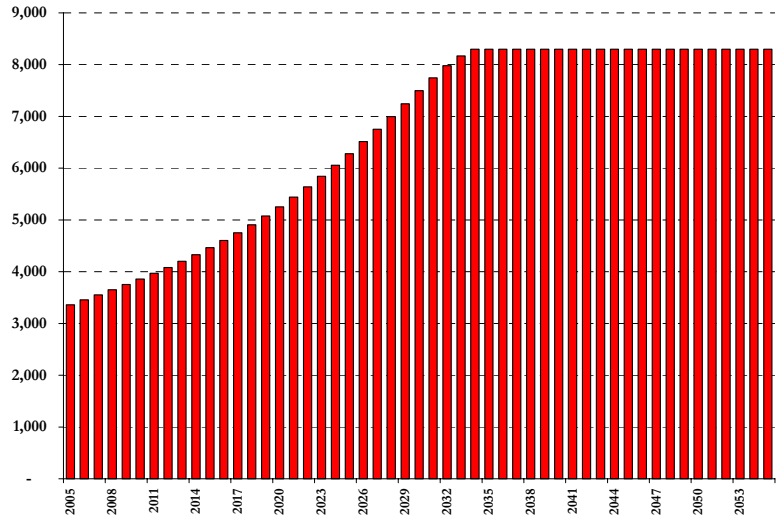
Este grupo poblacional irá en aumento acelerado hasta el año 2030, en el que alcanzará poco más de un millón de personas. Es decir, tendremos un aumento neto de 600 mil adultos mayores con respecto a los casi 400 mil que se estiman en el presente año. El número de individuos se mantendría constante hasta llegar al año 2055.

A partir de esta estimación demográfica, es posible calcular el flujo anual de recursos que se requerirán y traerlos a valor presente. Es decir, este programa puede ser evaluado de manera similar a como se hace con los sistemas y planes de pensiones. Para tal objeto, el total de personas mayores de 70 años que se estimó para cada año se multiplica por 8,508 que es valor anualizado en pesos de la pensión recibida hoy en día por los adultos mayores, y que suponemos mantendrá su valor real durante el periodo de análisis.

Dado que este beneficio se ha convertido en un derecho adquirido por estar establecido en una ley local, es necesario calcular el costo que tiene cada beneficiario del programa para el GDF. Utilizando la esperanza de vida de CONAPO para el DF., dicho costo asciende de 96,188 por hombre y 102,621 por mujer. Esta cifra es obtenida al calcular la esperanza de vida que tienen los individuos en promedio (14.01 años para hombres y 15.20 años para mujeres) y asignarle un valor de 8,508 pesos anuales.

Tal como se mostró en la sección anterior, la gran mayoría de los habitantes mayores de 70 años gozan de este beneficio. Por ello se supuso que el 100% la población que cumple con este requisito de edad demandara este beneficio. Este flujo de recursos se encuentra calculado a pesos de 2005. De esta forma, los recursos que se necesitarán cada año, tendrán la siguiente trayectoria.

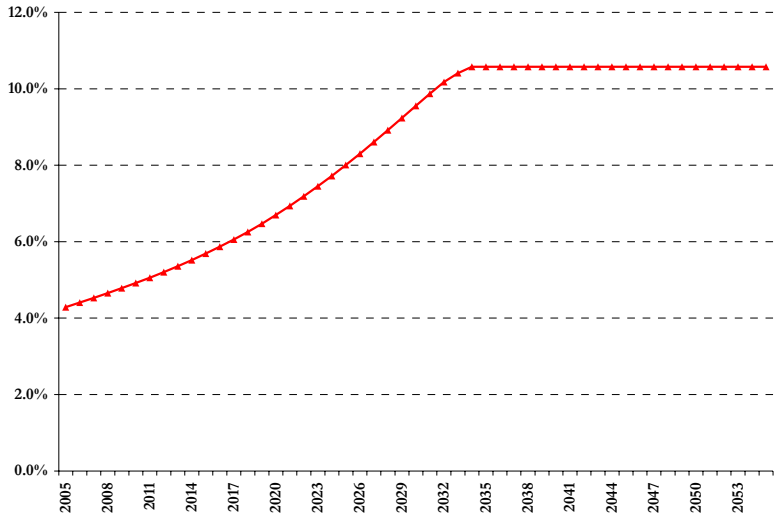
Gráfica 9
Flujos anuales necesarios para financiar la pensión universal en el DF. (pesos de 2005)



Fuente: Estimaciones propias a partir de las proyecciones poblacionales de CONAPO.

El programa demandará una mayor cantidad de recursos reales anualmente. Si se mantiene el nivel de recaudación actual, el monto de recursos comprometidos se incrementará hasta alcanzar poco más del 10 por ciento del gasto programable anual. Este escenario puede hacerse asumiendo una tasa de descuento por cada peso destinado al programa, suponiendo un tipo de costo de oportunidad. En este caso, se asumió una de 2% anual, en forma similar a lo hecho por las aseguradoras para valuar sus reservas técnicas.

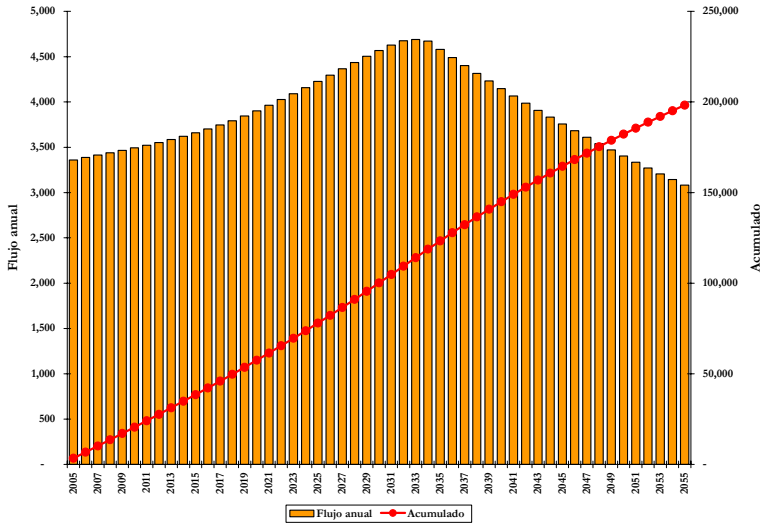
Gráfica 10
Flujo de recursos anuales necesarios para financiar la pensión universal en el DF. (% del presupuesto local)



Fuente: Estimaciones propias a partir de las proyecciones poblacionales de CONAPO.

Aún descontando los flujos anuales, el costo total del programa se estima en 200 mil millones de pesos de 2005, lo que equivale a poco mas del 15 por ciento de producto interno bruto del Distrito Federal, 2.4 por ciento del Producto Interno Bruto. Es decir, la pensión universal del DF. requiere de un esfuerzo fiscal adicional para las autoridades locales o bien de mayores transferencias federales.

Gráfica 11
Flujos anuales en valor presente y acumulado (pesos de 2005)



Fuente: Estimaciones propias a partir de las proyecciones poblacionales de CONAPO.

IV.3. Eficiencia económica y regresividad del programa

Debido a que los únicos criterios de elegibilidad del programa son la residencia y la edad de los beneficiarios, vale la pena conocer su eficiencia económica, así como su regresividad. En el primer caso, los problemas no son mayores debido a la forma en que se entrega la transferencia, pues al ser directa a los beneficiarios se evitan distorsiones en los precios relativos de la economía de la Ciudad de México. Gracias a la tecnología que se utiliza, existe un ahorro neto en los costos administrativos que tendría otro sistema, tales como realizar filas para la entrega de su pensión o entrega de vales.

Un problema que no ha sido analizado y que puede surgir dadas las restricciones para comprar únicamente alimentos o medicinas, es la conformación de un mercado secundario para estos productos. Cualquiera de los beneficiarios podría necesitar este dinero para un fin diferente al de la compra de los bienes que tienen permitidos, por lo que nada les impide revender cualquier mercancía de las tiendas con un factor de descuento. Hasta el momento no hay alguna investigación al respecto.

Este documento no tiene por objeto analizar los efectos distributivos del sistema fiscal y de gasto público del Distrito Federal, sólo se analiza si el programa de pensión universal atiende a la población más pobre. En este sentido, existe evidencia clara que demuestra su regresividad.[12] Al estimar la incidencia del programa sobre la población del Distrito Federal, se puede observar un cierto grado de neutralidad, pues los únicos requisitos para ser beneficiario son la residencia y la edad. Es decir, no importa su nivel de ingreso. Sin embargo, cuando se toma el total de la población del país, el programa se convierte claramente regresivo.

La mayoría de los habitantes de la Ciudad de México, no viven en condiciones de pobreza. Esto no significa que no haya población pobre, pues existen individuos que pertenecen incluso al primer decil de distribución del ingreso a nivel nacional. Para mostrar lo anterior, partamos de los niveles de ingreso reportados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2004, para las delegaciones políticas que conforman el Distrito Federal.

[12] Existe un consenso en cuanto a que el gasto público es el mejor instrumento que tiene un gobierno para redistribuir ingreso entre los miembros de una sociedad. Al mismo tiempo, el sistema impositivo debe ser sencillo y eficiente, de tal manera que genere las menores distorsiones en la economía. En teoría, una gobierno debe buscar tener un sistema fiscal sencillo que recaude la mayor cantidad de recursos con el menor impacto negativo sobre la creación neta de riqueza en la economía, y a la vez tener un sistema de gasto público por medio del cual se atienda con mayor exactitud y criterios de eficiencia a la población con menores recursos. De esta forma, es posible evaluar la efectividad de las finazas públicas: Si lo recaudado a los más pobres les es resarcido más que proporcionalmente con el gasto público que reciben, entonces el efecto combinado de recaudación y gasto mejoran la distribución del ingreso.

Cuadro 4
Niveles de Bienestar el las Delegaciones Políticas del D. F.

Delegación	Ingreso per cápita anual municipal (dólares ppc)	Índice de desarrollo humano (IDH)
Azcapotzalco	13,843.33	0.862
Coyoacán	21,622.97	0.890
Cuajimalpa	14,662.19	0.850
Gustavo A. Madero	12,252.12	0.849
Iztacalco	13,486.49	0.857
Iztapalapa	10,421.39	0.835
Magdalena Contreras	13,631.53	0.852
Milpa Alta	6,485.07	0.801
Álvaro Obregón	15,320.99	0.860
Tláhuac	9,151.88	0.829
Tlalpan	16,210.69	0.868
Xochimilco	10,595.16	0.842
Benito Juárez	32,244.20	0.923
Cuauhtémoc	17,005.48	0.876
Miguel Hidalgo	22,014.41	0.888
Venustiano Carranza	13,170.99	0.857

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2004.
http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/

El cuadro anterior muestra que todas las delegaciones tienen índices desarrollo humano avanzado. La esperanza de vida, los niveles de analfabetismo y educación, así como los niveles de ingresos ubican a todas las delegaciones como zonas desarrolladas en comparación con lo que se tiene en otras zonas del país. Hay casos como el de la delegación Benito Juárez cuyo nivel de desarrollo es similar al de Alemania o España. Con excepción de Milpa Alta y Tláhuac, en todas las delegaciones políticas el ingreso per cápita rebasa los 10 mil dólares anuales, indicador de un nivel económico elevado. Esto nos lleva a verificar cuál es el nivel de vida de la población adulta que vive en la entidad, pues podría pensarse que los adultos mayores, al haber reducido su capacidad de trabajo, se encuentran por debajo del promedio reportado en el Índice de Desarrollo Humano por delegación. Para ello se necesitaría conocer el valor establecido por la ENIGH 2002 para el DF. Sin embargo, la encuesta no es representativa de la entidades por lo que se deben buscar fuentes alternativas de información. El CONAPO publicó estimaciones para determinar en qué nivel de ingreso se encuentran los adultos mayores en cada entidad federativa y conocer en qué estrato de ingreso se encuentra la población de mayor edad. Estas estimaciones se muestran en la siguiente tabla.

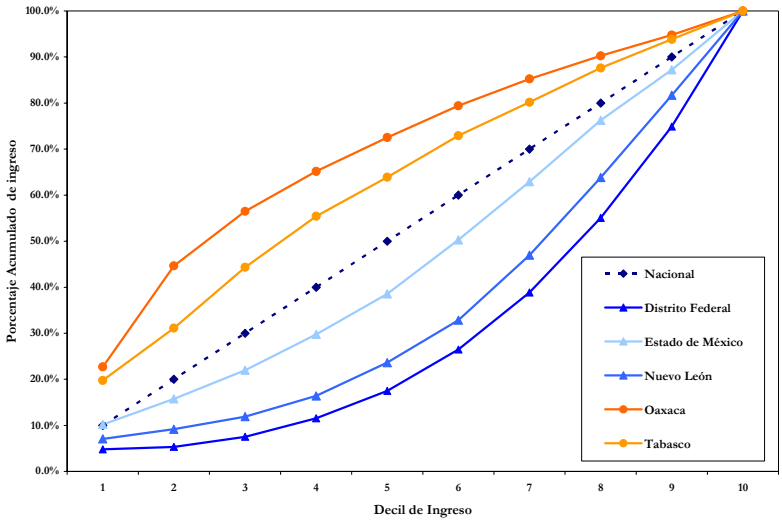
Cuadro 5
Distribución Nacional de Adultos Mayores por Decil de Ingreso, 2000

Entidad federativa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aguascalientes	8.3	3.1	5.0	6.8	8.6	11.3	13.6	15.0	13.8	14.6
Baja California	10.3	0.7	1.4	3.1	3.9	7.3	9.2	15.4	20.6	28.2
Baja California Sur	11.1	1.4	3.4	6.0	6.5	10.6	12.1	14.1	16.5	18.2
Campeche	11.5	10.6	11.6	10.3	10.4	11.8	10.9	9.0	7.4	6.5
Coahuila	8.2	3.4	5.1	7.3	9.6	11.5	14.1	14.1	12.7	14.2
Colima	10.7	4.6	5.7	7.7	9.9	11.0	13.4	14.8	11.6	10.7
Chiapas	19.1	22.8	14.2	10.1	7.5	6.9	5.8	4.3	4.4	5.0
Chihuahua	10.9	5.1	4.3	5.6	6.9	9.1	12.3	15.0	14.4	16.5
Distrito Federal	4.8	0.6	2.2	4.0	5.9	9.0	12.4	16.2	19.8	25.1
Durango	14.2	10.1	8.6	7.7	9.4	10.3	10.3	10.8	8.1	10.4
Guanajuato	15.4	9.2	8.4	8.1	8.0	9.6	10.3	10.4	8.9	11.6
Guerrero	20.0	19.1	10.9	8.1	7.2	8.1	7.7	6.6	5.7	6.7
Hidalgo	12.9	15.1	12.7	10.5	10.5	9.6	8.1	6.8	6.2	7.5
Jalisco	11.8	4.6	5.5	5.9	7.4	9.7	12.0	13.7	12.6	17.0
Estado de México	10.2	5.5	6.2	7.8	8.8	11.7	12.6	13.3	11.0	12.8
Michoacán	17.3	11.2	10.0	8.5	8.5	9.2	9.1	8.3	7.1	10.7
Morelos	11.6	4.7	7.6	8.2	9.9	12.5	12.6	11.7	9.5	11.6
Nayarit	9.7	8.7	9.0	9.5	9.6	11.8	11.8	12.9	9.3	7.7
Nuevo León	7.1	2.1	2.7	4.5	7.2	9.2	14.1	16.9	17.8	18.3
Oaxaca	22.7	21.9	11.8	8.7	7.3	6.9	5.8	5.0	4.5	5.2
Puebla	15.1	13.9	12.4	9.7	9.6	8.8	8.5	7.4	6.9	7.7
Querétaro	13.9	10.6	6.7	6.4	8.3	9.0	9.1	10.3	11.5	14.1
Quintana Roo	8.0	14.1	6.7	7.2	8.2	10.0	9.3	13.1	10.4	13.2
San Luís Potosí	13.0	14.4	11.5	9.1	8.7	9.0	8.4	8.4	7.9	9.5
Sinaloa	9.1	5.0	6.9	7.5	9.8	12.8	14.5	13.2	10.8	10.4
Sonora	9.3	2.1	4.5	6.3	8.2	11.2	14.0	16.5	14.3	13.7
Tabasco	19.8	11.3	13.2	11.1	8.5	9.0	7.3	7.4	6.2	6.2
Tamaulipas	11.5	4.4	6.2	6.6	8.2	10.9	11.9	12.6	13.3	14.3
Tlaxcala	11.0	8.8	12.3	12.2	10.9	11.7	10.1	8.7	7.3	7.0
Veracruz	12.7	9.8	11.9	10.9	10.3	10.7	9.6	8.5	7.5	8.1
Yucatán	8.7	8.8	12.1	11.8	11.8	11.6	10.4	8.5	8.1	8.0
Zacatecas	14.5	14.8	13.2	8.2	8.4	7.9	8.0	7.0	5.7	12.4

Fuente: Estimaciones CONAPO.

La tabla anterior muestra que el Distrito Federal es la entidad que tiene la mayor población de adultos mayores en los niveles de ingreso mas altos: el 61 por ciento del total se encuentra en los tres deciles más elevados de ingreso, mientras que en otras entidades como por ejemplo Chiapas, sólo el 13.7 por ciento de sus adultos mayores vive en esas condiciones. Para poder entender de mejor manera la información del cuadro anterior, a continuación se muestra un gráfico que permite una visualizar el acumulado de población por decil de ingreso. Únicamente se utilizó la distribución nacional y la de cinco entidades federativas: el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México, Oaxaca y Tabasco, pues sólo se busca ilustrar los resultados.

Gráfica 12
Adultos Mayores por deciles de ingreso y entidad



Fuente: CONAPO.

La línea denominada "Nacional" muestra la distribución de los adultos mayores de todo el país y los divide en 10 grupos de ingreso: de los más pobres a los más ricos, ilustrados como una línea recta en donde a cada decil de ingreso le corresponde un decil de población y es la referencia para cada entidad federativa. De esta forma, entre más cercana este la línea de un estado a la nacional, significa que la población de adultos mayores se distribuye homogéneamente en los 10 niveles de ingreso nacionales. Si la línea se encuentra por encima de la nacional significa que los adultos mayores de esa entidad son más pobres, pues una mayor cantidad de personas pertenecen a los primeros deciles de ingreso. Tal es el caso de Oaxaca y Tabasco, en donde el 56% y 44%, respectivamente, del total de adultos mayores pertenece a los tres primeros deciles de ingreso, lo significa estar en condición de pobreza. Caso contrario, si la línea se encuentra por debajo de la nacional, los adultos mayores de la entidad se concentran en los niveles de ingreso más alto. Tanto el Estado de México, Nuevo León y el Distrito Federal pertenecen a este grupo, pues el 21.9, 7.5 y 12 por ciento de la población de adultos mayores, respectivamente, pertenece a los tres primeros deciles de ingreso; es decir, los más pobres. En el caso del Estado de México, la distribución de la población de adultos mayores es mucho mas similar a la nacional, aunque tiene un ligero sesgo hacia la población menos pobre.

En resumen, la distribución de ingreso para los adultos mayores residentes en el Distrito Federal se concentra en los tres deciles de ingreso más altos, por lo que el sistema de pensión universal se sugiere regresivo, pues se está dando dinero a las personas que más recursos tienen.

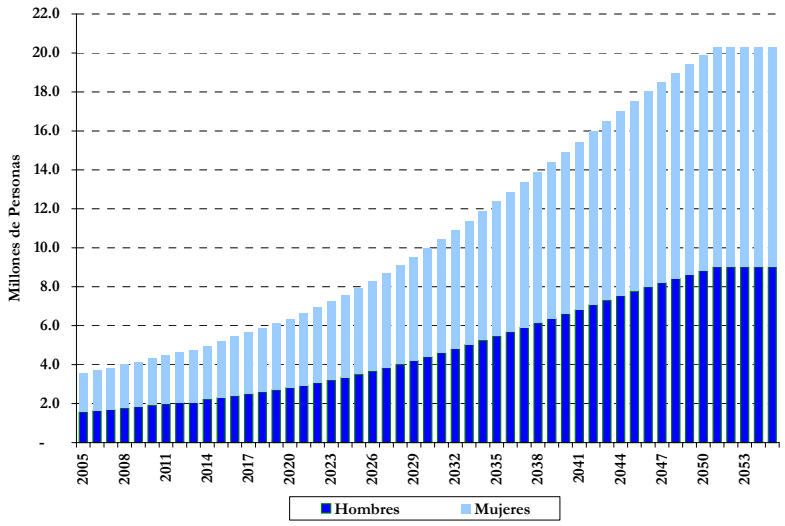
V. Pensión Universal a Nivel Nacional

La publicidad de este programa ha permitido que se conozca en todo el país y sea considerado como un éxito de política social. Otras entidades federativas evalúan la posibilidad de incluirlo, e inclusive se habla de implementarlo a nivel nacional. A continuación se presenta una estimación del costo que tendría el llevar a cabo una medida de este tipo, así como un análisis sobre los efectos que tendría en el funcionamiento de los sistemas vigentes de seguridad social. En la siguiente sección se mencionan algunas medidas alternativas para implementar un sistema de pensión universal, al mismo tiempo que se generan incentivos para participar del sistema formal de seguridad social en el país.

V.1. Estimación de población y costos del programa

Entre 2005 y 2050, la población mayor a 70 años en el país tendrá una tasa anual de crecimiento promedio de 3.6 por ciento: de los 3.5 millones de personas que se estima existen actualmente, en el año 2055 existirán aproximadamente 20.3 millones. Para el periodo 2050–2055, que no es calculado por el CONAPO, se utilizaron las tablas de esperanza de vida para México (Anexo 2).

Gráfica 13
Población mayor de 70 años a nivel nacional (2005 – 2055)

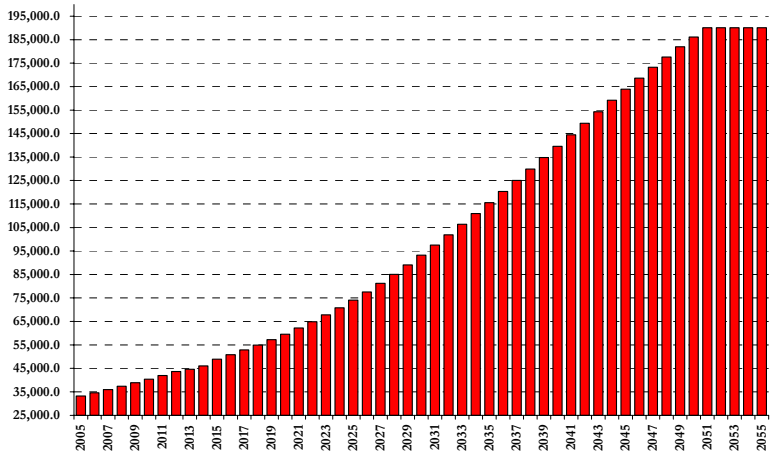


Fuente: CONAPO y estimaciones propias.

El número de mujeres con respecto al de hombres dentro de este grupo es en promedio 25 por ciento más alto. Esto se debe a que la esperanza de vida de las mujeres es significativamente mayor que la de los hombres. En consecuencia, este grupo debe enfrentar una vejez más prolongada y en su mayoría algún tipo de pensión.

Tal como se hizo para el caso de la Ciudad de México, es posible calcular el flujo anual de recursos que se requerirían para establecer una pensión universal a nivel nacional. Para ello, la estimación de personas mayores de 70 años se multiplicó por 8,508, que es valor anualizado en pesos de la pensión recibida hoy en día por los adultos mayores, y que suponemos mantendrá su valor real durante el periodo de análisis. Al ser universal, se supuso que el 100% la población que cumple con este requisito de edad obtendría el beneficio y el programa tendría un costo administrativo equivalente a 10%.

Gráfica 14
Flujo de recursos anuales necesarios para financiar una pensión universal a nivel nacional (millones de pesos de 2005)



Fuente: Estimaciones propias

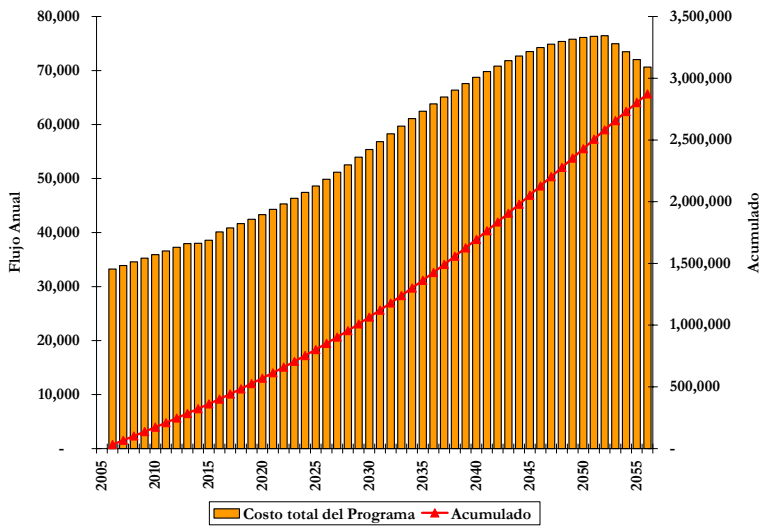
El costo total de introducir una pensión universal equivaldría a poco más de 33 mil millones de pesos anuales durante los primeros años, y se iría incrementando hasta alcanzar poco menos de 200 mil millones anualmente.

Para poner en perspectiva este costo, el presupuesto asignado a la Secretaria de Desarrollo Social es de 23.74 miles de millones de pesos. Es decir, la pensión universal costaría en promedio 40% más de lo que ahora se destina a desarrollo social. De igual forma, es un aumento neto del 64.2% al total de obligaciones por concepto de seguridad social que tiene hoy en día el gobierno federal.[13] Bajo las circunstancias fiscales actuales, parece bastante complicado realizar un aumento de esta magnitud al gasto público.

Ahora bien, si se descuentan estos flujos asumiendo un costo del dinero del 2%, tal como se hizo en el caso del Distrito Federal, el valor presente de este programa equivaldría a 3,000,000 millones de pesos (34.9% del PIB).

[13] Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas

Gráfica 15
Flujo de recursos descontados y acumulados
(Millones de pesos de 2005)



Fuente: Estimaciones propias

En resumen, la pensión universal incrementaría los pasivos de la seguridad social entre un 44 y 80 por ciento del producto interno bruto, dependiendo de la tasa de descuento. Es decir, de lo que hasta el momento está reconocido, 79.3 por ciento del PIB, llegaría hasta 143.5 por ciento, según se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 6
Incremento en los pasivos de seguridad social con la introducción de la pensión universal

Concepto	% del PIB
ISSSTE	45.4
Estados	23.5
PEMEX	3.9
CFE	2.0
CLFC	1.7
Banca de Desarrollo	0.3
IMSS RJP	3.2
Subtotal	79.3
*Pensión Universal**	*64.2*
TOTAL	**143.5**

*Asumiendo un costo del dinero igual a cero.

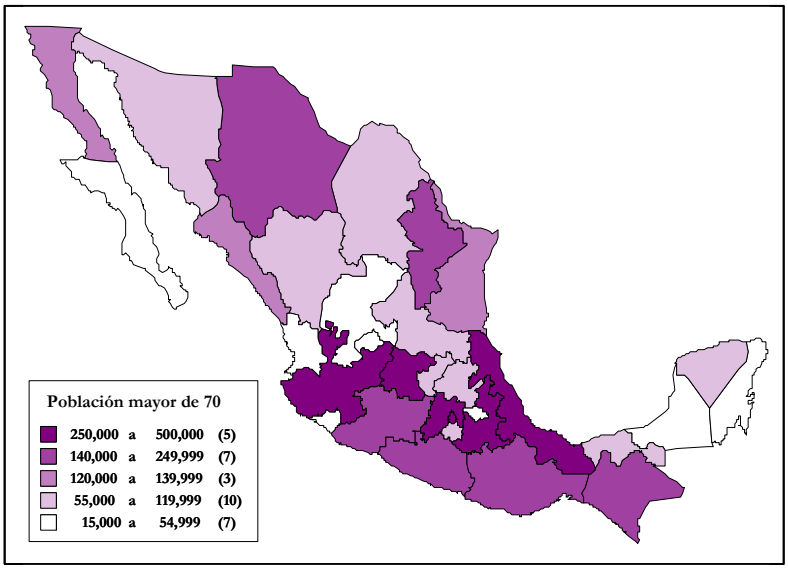
Fuente: Convención Nacional Hacendaria y Cálculos propios.

V.2. Costo regional

Establecer un sistema universal de pensiones tiene costos diferenciados de acuerdo a las características demográficas de cada región. La distribución de adultos mayores no es homogénea en cada entidad federativa, por lo que aquellas en donde se concentra mayor cantidad serían las más costosas.

Entre los estados con mayor población mayor de 70 años se encuentra el Distrito Federal, Puebla Veracruz, Estado de México y Jalisco, que en conjunto tienen a poco mas de 40 por ciento de esta población (1.9 millones de 4.8 millones de personas). Los estados que menos población adulta tienen son Nayarit, Tlaxcala, Aguascalientes, Campeche, Colima, Quintana Roo y Baja California Sur

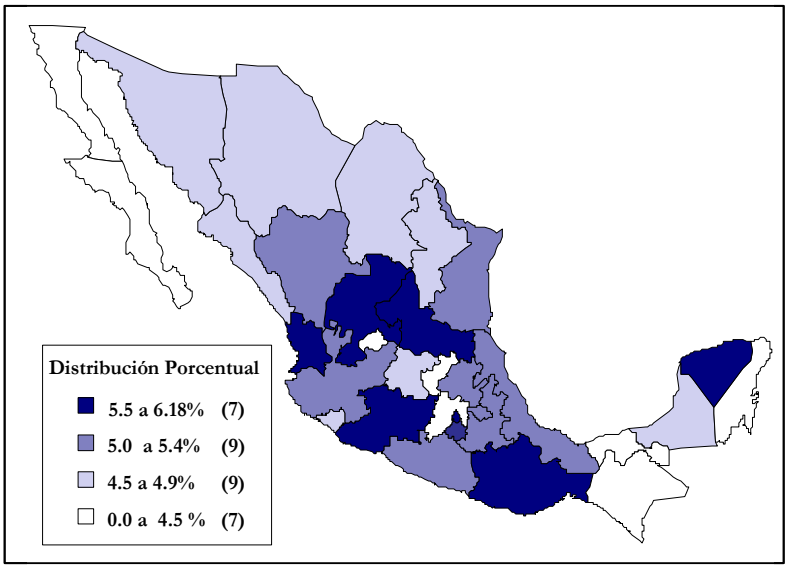
Gráfica 16
Distribución de la población de adultos mayores en territorio nacional



Fuente: CONAPO.

Si este esquema se implementase con la participación de los gobiernos estatales, el porcentaje de población de adultos del total de cada entidad es muy importante, pues al tener un mayor porcentaje de beneficiarios, la carga fiscal para la población económicamente activa se vuelve más grande. Este es el caso de San Luís Potosí, Michoacán, Oaxaca, Nayarit, Yucatán y Zacatecas, entidades donde más del 5.5 del total poblacional obtendría una pensión universal. Caso contrario lo tenemos con Quintana Roo, Baja California, Chiapas, México, Baja California Sur y Tabasco, entidades con menos del 4 por ciento.

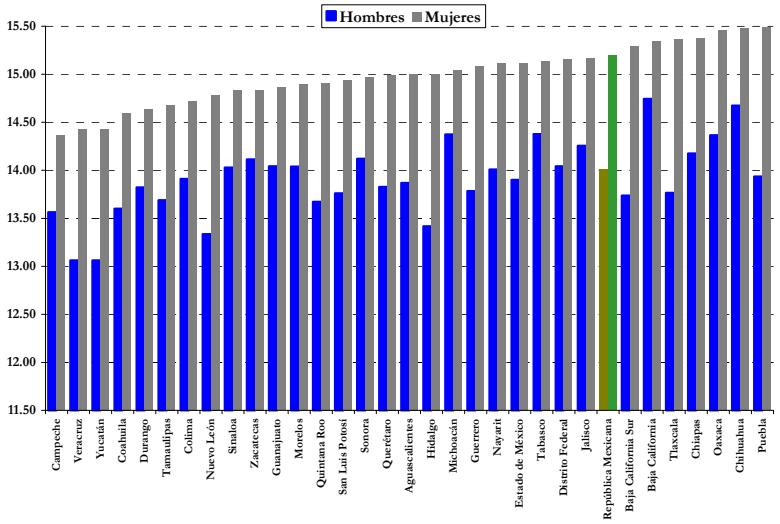
Gráfica 17
Población de adultos mayores como porcentaje del total por estado



Fuente: CONAPO.

En forma adicional, las esperanzas de vida para mayores de 70 años son diferentes para hombres (entre 13.06 y 14.74) y mujeres (entre 14.36 y 15.49 años) en cada entidad del país. Con ello, el tiempo y por tanto el costo que tiene el otorgar una pensión universal es diferente. Por ejemplo, Veracruz, Yucatán y Nuevo León son los estados con menor esperanza de vida para hombres, mientras que Tabasco, Chihuahua y Baja California tienen la más alta. De igual forma, Campeche, Veracruz y Yucatán tienen la menor esperanza de vida de mujeres, mientras que Oaxaca, Chihuahua y Puebla tienen la mayor. A continuación se muestra un gráfico con le ordenamiento de las esperanzas de vida por entidad, utilizando como referencia la de mujeres. En un anexo se presenta un cuadro con los datos detallados.

Gráfica 18
Esperanza de vida por entidad federativa

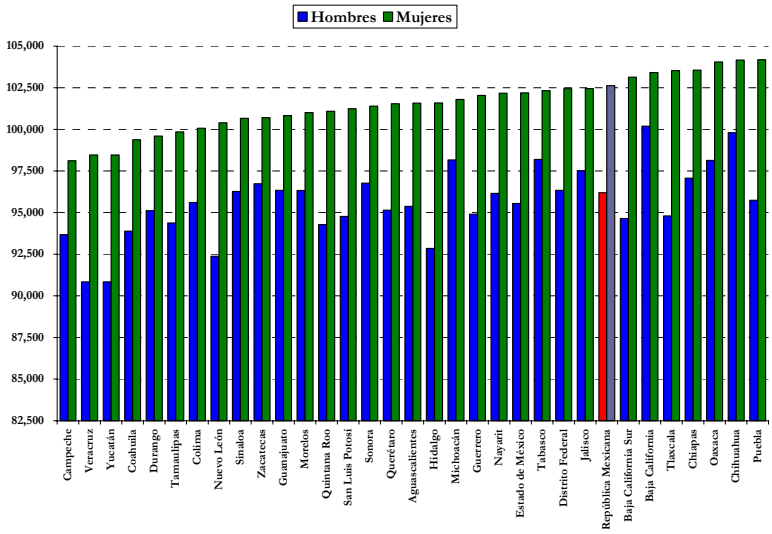


Fuente: CONAPO.

Estos datos permiten reproducir el costo que tendría una pensión en cada entidad. Es decir, la esperanza de vida a los 70 años permite calcular el valor aproximado de una pensión mensual de 709 pesos mensuales. El objetivo de este cálculo es conocer el costo que para las finanzas públicas estatales tendría el otorgar este tipo de pensiones, tal como lo hace el gobierno del Distrito Federal.

El costo promedio de la pensión para hombres es de 95,605 pesos, mientras que para mujeres es de 101,514 pesos. Las entidades que tienen un costo menor para hombres son Veracruz, Yucatán y Nuevo León, mientras que el más alto lo enfrentan Tabasco, Chihuahua y Baja California. Para el caso de las mujeres, Campeche, Veracruz y Yucatán tienen los valores más bajos, mientras que Oaxaca, Chihuahua y Puebla el más alto. En la siguiente gráfica se muestra el valor para cada una de las entidades.

Gráfica 19
Costo promedio de una pensión universal por entidad federativa, dada la esperanza de vida a los 70 años (pesos de 2005)



Fuente: Estimaciones propias a partir datos de CONAPO.

VI. Financiamiento de una *Pensión Universal*

Las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de la población adulta y las perspectivas futuras hacen indispensable pensar en esquemas alternativos de protección social. Si el camino a seguir es una pensión universal similar al que se tiene en la Ciudad de México, entonces existen al menos tres restricciones importantes. La primera de ellas es la gran cantidad de recursos que requiere, pues implica aumentar en un 80 por ciento los pasivos de la seguridad social. En estos momentos no existe margen de maniobra en las finanzas públicas para financiar un programa de este tipo, ya que la mayoría de los recursos fiscales se encuentran comprometidos de antemano. Por tanto, sufragar el costo de las pensiones otorgadas a los adultos mayores requeriría de hacer recortes en otros rubros del gasto público o bien aumentar la recaudación de impuestos.

Esto nos lleva a la segunda restricción. Cualquier esquema de financiamiento de una pensión universal requiere un eventual acuerdo entre el poder ejecutivo y el legislativo. Es decir, el reto político que implica extender este programa a nivel nacional es enorme, pues resulta indispensable que los legisladores aprueben los cambios legales que se requieren para ello y su financiamiento a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Finalmente, la pensión universal cambiaría por completo la estructura de la seguridad social en nuestro país, por lo que su viabilidad de largo plazo necesita de medidas adicionales para reorganizar la estructura actual de la seguridad social. Todo ello, requiere también de la participación, tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

Esta última sección se presenta algunas alternativas para solventar tanto la restricción del funcionamiento como la del financiamiento. Todas ellas están basadas en el establecimiento de cuentas individuales, las cuales se convertirían en el instrumento para ahorrar los recursos necesarios para que cada persona reciba una pensión al momento de cumplir 70 años. Los recursos provendrían de medidas complementarias, aprobadas por legisladores e implementadas por autoridades federales.

Parecería contradictorio hacer una propuesta de este tipo en vez de otorgar la pensión universal únicamente. Sin embargo, no es así. El contenido de esta aborda tanto la parte de su implementación como la de su financiamiento, por lo que se estarían vinculando los dos componentes fundamentales de un sistema de pensiones.

VI.1. Financiamiento y administración.

Un sistema de pensiones tiene dos componentes fundamentales: el tipo de financiamiento y su administración. En el primer caso, el financiamiento puede hacerse con recursos públicos, privados o bien una combinación de ambos. Asimismo, el sistema se encuentra definido por el tipo de contribución y el beneficio que se otorga (la pensión), ya sea los de contribución definida –cada persona sabe lo que debe aportar, y no necesariamente la pensión que recibirá- o bien de beneficio definido –donde cada persona sabe de antemano que nivel de beneficio alcanzara al momento de retirarse-. Existe la misma clasificación, pública o privada, tanto para la administración de recursos durante la vida laboral (si es que existe esto) o bien para la entrega oportuna de los recursos públicos.

Asimismo, un sistema de pensiones puede administrarse en forma en forma individualizada -cuando mantiene una cuenta para cada uno de los aportantes al sistema-, o bien en forma agregada, cuando no se diferencia el monto de la aportación los recursos se agregan tanto para su administración como para el otorgamiento de los beneficios. Todas estas opciones se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 7

Variables que definen un sistema de pensiones

Financiamiento		Administración			
		Pública		Privada	
		Individual	Colectiva	Individual	Colectiva
Público	Contribución definida				
	Beneficio definido				
Privado	Contribución definida				
	Beneficio definido				
Mixto	Contribución definida				
	Beneficio definido				

VI.1.1. Cuentas individuales y "*cuota social universal*"

Cuando la población no contribuye a alguno de los sistemas de seguridad social y no paga impuestos, el componente financiamiento no funciona y el sistema pensionario no tiene viabilidad financiera. Este es el caso de México, pues la mitad de la población económicamente activa no contribuye a la seguridad social y un gran porcentaje no paga impuestos.[14] Ambos problemas que se convierten en un círculo vicioso, lo que impide implementar algún tipo de pensión universal que sea sustentable. Por lo tanto, el problema se debe abordar en sus dos vertientes: se debe otorgar el beneficio para cada a cada persona al tiempo que se asegura el financiamiento necesario para ello, ambos con una perspectiva de largo plazo.

Una de las alternativas disponibles para el otorgamiento del beneficio ligado al financiamiento es utilizar parte del esquema que tiene el sistema de pensiones del IMSS, el cual funciona a partir de cuentas individuales. En dichas cuentas se deposita bimestralmente las aportaciones de los trabajadores, patrones y gobierno, para ser administradas por alguna de las varias AFOREs –Administradoras de Fondos para el Retiro-que han sido autorizadas para ello. Parte de estas aportaciones la realiza el gobierno mediante la denominada "Cuota Social"

[14] Lo que es peor, con el afán de beneficiar a los ciudadanos con menores ingresos, el sistema fiscal tiene gran cantidad de exenciones y diferenciación de tasas, lo que complica su funcionamiento y permite la evasión fiscal, lo que provoca que la recaudación fiscal en México sea una de las bajas a nivel mundial. Esto hace indispensable reformar el sistema fiscal mexicano. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Economic Policy Reforms 2005: Mexico Country Note, March, 2005.*

que equivale a un peso diario de febrero de 1997, año en que inicio el sistema y que actualmente equivale a 2.8 pesos diarios.[15]

Este es justamente el esquema propuesto para organizar la pensión universal: lograr que cada persona, y no únicamente los afiliados al IMSS, tengan una cuenta individual, en donde se les deposite una "*cuota social universal*" similar a la que hoy en día otorga el gobierno federal a los trabajadores que cotizan al IMSS. Con ello, todo mexicano tendría derecho a una cuota social mensual destinada para su pensión, desde su nacimiento hasta el momento que cumpliera 70 años. La cuenta individual estaría a su nombre, sería irrenunciable e inalienable y no podría ser utilizada sino hasta el momento de retiro. [16]

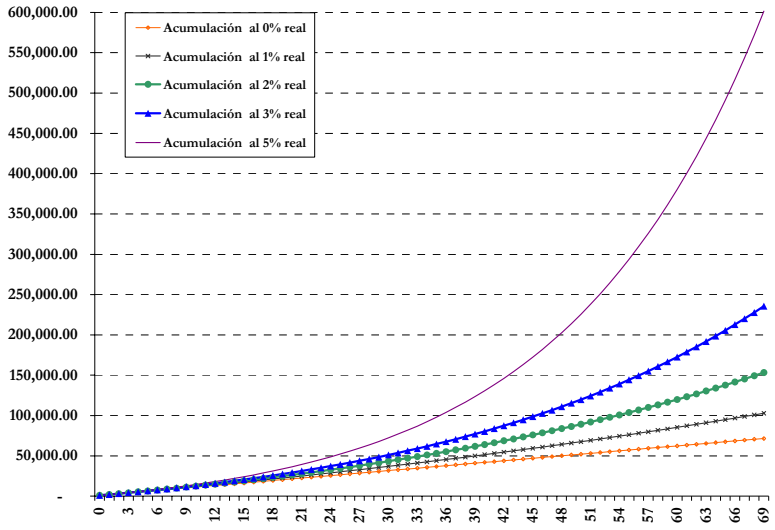
Si cada persona menor de 70 años recibiera 2.8 pesos diarios (1,022 pesos por anuales), entonces sería posible financiar una pensión como la que hoy se otorga en el DF. De hecho, si estos recursos crecieran en forma real cada año, entonces al final de la vida laboral se obtendría una pensión mayor. En la siguiente gráfica se muestran los valores que tendría el saldo en una cuenta individual con distintos niveles de tasas reales de interés, de acuerdo a los años de acumulación de *cuota social universal* y acumulación. El saldo en la cuenta individual crecería en forma significativa entre mayor se la tasa de acumulación o el periodo para alcanzar los recursos necesarios para financiar una pensión universal sería menor.

[15] *Artículo 168 Ley del Seguro Social.*
Las cuotas y aportaciones a que se refiere el artículo anterior serán:
...
IV.- Además, el Gobierno Federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado. El valor del mencionado importe inicial de la cuota social, se actualizará trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

[15] Para ello resulta indispensable contar con una base de datos única, similar a la que desde hace ya casi 10 años se ha pensado con el Registro Nacional de Población –RENAPO-, mediante la utilización de la Clave Única de Registro de Población –CURP-.

[16] Para ello resulta indispensable contar con una base de datos única, similar a la que desde hace ya casi 10 años se ha pensado con el Registro Nacional de Población –RENAPO-, mediante la utilización de la Clave Única de Registro de Población –CURP-.

Gráfica 20
Acumulación de recursos en cuenta individual



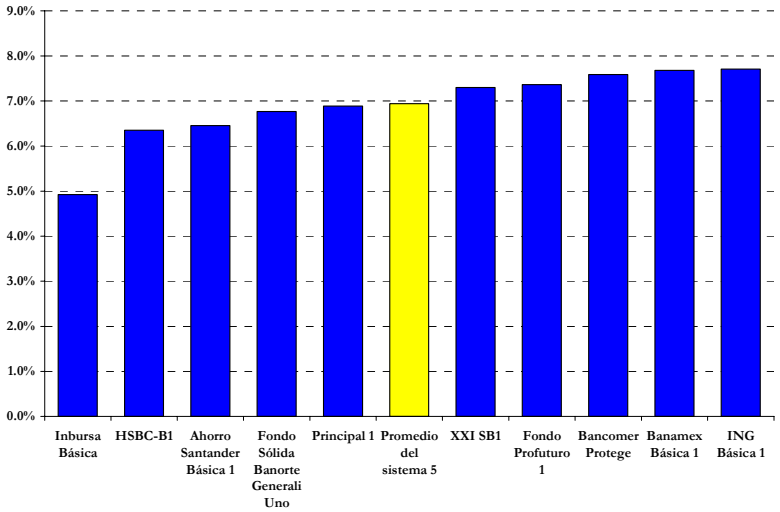
Fuente: Estimaciones propias

VI.2. Cuentas individuales y una administración eficiente

Alcanzar mayores rendimientos requiere de administración profesional. Por ello, se propone que la administración de las cuentas individuales podría hacerse en forma similar a lo que ya se hace con las de los trabajadores inscritos en una AFORE. Desde que inició este sistema de retiro, las reglas sobre la administración de las cuentas han sido claras y existen los incentivos para buscar mayores rendimientos de los recursos -condición necesaria para que se alcancen mejores pensiones al momento de retiro-.

Hoy en día, cada trabajador tiene su cuenta propia y se encuentra acumulando los recursos necesarios para su pensión. En la siguiente gráfica se muestran los rendimientos reales históricos que han alcanzado las sociedades de inversión administradas por las Afores (SIEFOREs), con un rendimiento promedio de casi el 7 por ciento, por lo que no resulta descabellado suponer que el esquema propuesto tendría posibilidades reales de tener éxito.

Gráfica 21
Rendimientos Históricos Reales de las SIEFOREs Básicas



Fuente: CONSAR. Estadísticas Históricas del Sistema. Mayo, 2005.
http://www.consar.gob.mx/consar.shtml

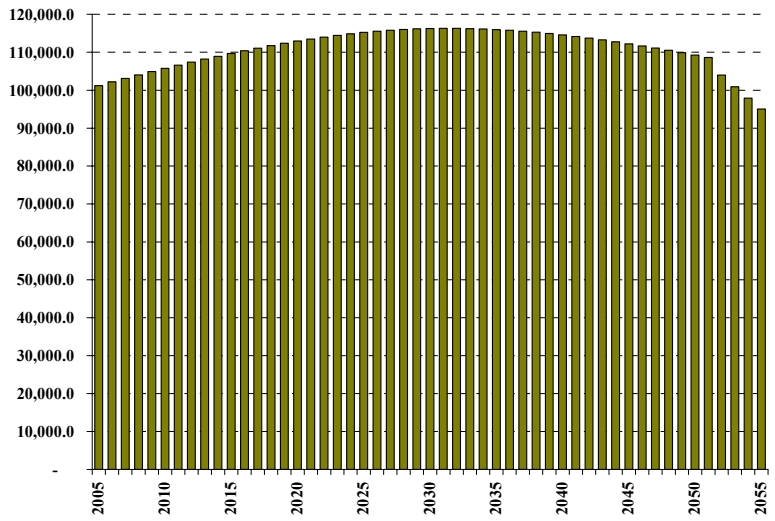
El sistema privado de pensiones ha probado su funcionamiento durante los años que ha funcionado, y se ha convertido en uno de los pilares de la estabilidad macroeconómica. Gracias a la demanda de instrumentos financiero que requiere la administración de fondos de pensiones, hoy en día existe deuda pública a plazos mayores de 10 años. [17]

[17] De acuerdo con el reporte mensual de estadísticas publicado por la CONSAR en junio, de los 465 mil millones de pesos que tuvieron como valor las carteras de las SIEFOREs, el 83 por ciento se encontraba compuesto por valores gubernamentales.

VI.3. Costo fiscal de la "*cuota social universal*" y su financiamiento

El monto de recursos necesarios para otorgar esta "*cuota social universal*" es mayor que sólo otorgar considerable, pues se requieren mas de cien mil millones de pesos anuales (1.23 puntos del producto interno bruto), con un crecimiento real en forma anual. El flujo anual de recursos -denominado en pesos- necesarios para otorgar este beneficio a la población tendría un comportamiento como el que se describe en la siguiente gráfica.

Gráfica 22
Costo anual de una "cuota social universal" (millones de pesos de 2005)



Fuente: Estimaciones propias a partir datos de CONAPO.

A este monto se de debe descontar el total que ya se otorga a los trabajadores que cotizan al IMSS y que se les deposita en su cuenta individual en forma bimestral. Las personas mayores de 50 y menores de 70 años no acumularían los recursos necesarios para financiar una pensión universal, aunque para efectos de simplificación del ejercicio se mantuvieron.[18]

Se puede pensar que este costo seria mucho mayor que tan solo entregar la pensión universal. Sin embargo, existe un ahorro neto al momento de transparentar los recursos que un sistema como este requiere. Al mismo tiempo, si se reconoce, transparenta e intermedia por medio de las AFOREs, los beneficios para la economía en su conjunto son mayores, pues es posible financiar proyectos de largo plazo.

Dadas las condiciones fiscales actuales, no es posible garantizar este esquema de financiamiento para una pensión universal. Por tanto, es necesario encontrar alternativas fiscales que dieran margen para la implementación de esta propuesta. Dos son las propuestas: los ahorros generados a partir de la reorganización de la seguridad social y una reforma fiscal que provea recursos adicionales.

[18] De hecho, dadas las condiciones del mercado laboral, la mayoría de los trabajadores de menores ingresos que se encuentran inscritos al IMSS muy probablemente no cumplirán con los requisitos establecidos en la Ley de 1997, por lo que no alcanzarían una pensión. Por tanto, asegurar la cuota social puede ser la alternativa para generar un nivel de bienestar mínimo.

VI.3.1. Reorganización de la seguridad social vigente.

Con el objeto de liberar parte recursos necesarios para el financiamiento de la pensión universal, se pueden tomar las siguientes medidas.

1. Consolidar los sistemas de pensiones actuales y los pasivos a cargo del gobierno federal.
2. Lograr plena portabilidad de derechos entre sistemas cuando un individuo cambie de empleo incluso del sector público al privado.
3. Establecer una base única de beneficiarios, con el objeto de identificar los derechos que han obtenido a lo largo de su vida laboral y evitar duplicidades.

Con ello se podrían consolidar los pasivos de los sistemas de pensiones vigentes y se evitarían duplicidades en el otorgamiento de beneficios. Ahora bien, según lo descrito en las secciones anteriores, la seguridad social puede convertirse en un grave problema durante los siguientes años. Si los sistemas actuales pues si se mantienen funcionando como hasta ahora, existe el riesgo, incluso, de que un porcentaje de los beneficiarios no obtengan nada. Por tanto, urge su reorganización, independientemente de la pensión universal de de los recursos que se liberarían si se reformaran estos sistemas.[19]

Aun si se emprendieran estas acciones, el total de recursos ahorrados no sería suficiente para establecer un sistema de pensión universal. El único camino es aumentar la recaudación fiscal. En el siguiente apartado se hace una propuesta en este sentido.

VI.3.2. Reorganización de la seguridad social vigente.

Para aumentar la cantidad de recursos fiscales se puede implementar la reforma fiscal que se propuso durante la Convención Nacional Hacendaria de 2004. Dicha reforma consiste en generalizar Impuesto al Valor Agregado de 12 por ciento federal y un 3 por ciento estatal aplicable a todos los bienes y servicios que se comercian al interior del país.

La recaudación total se elevaría en 2 puntos producto interno bruto, recursos suficientes para hacer viable esta propuesta y financiar el déficit de los sistemas de pensiones que funcionan actualmente.[20] Existen ventajas adicionales si se establece este mecanismo de financiamiento, entre las que se encuentran:

1. Los ciudadanos encontrarían un beneficio directo derivado de un mayor cobro de impuestos y se puede esperar mayor disposición a apoyar la medida. Al tener un beneficio tangible en una cuenta individual, la disposición a financiar este beneficio es mucho mayor, pues las personas no contarían con una promesa de pago, sino con recursos tangibles a su nombre. Adicionalmente, cada persona tendría mayor conciencia sobre la necesidad de pensar en su vejez, pues la mayoría no esta interesa en ello sino hasta que es imposible establecer esquemas de ahorro.

[19] Ver nota 2.
[20] Primera Convención Nacional Hacendaria. Mesa II: Ingresos. Conclusiones.

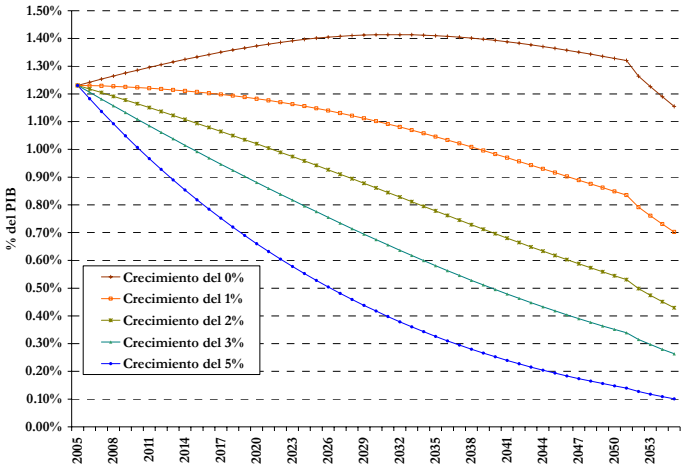
2. Un sistema de este tipo podría darle mayor profundidad al sistema financiero del país, tal como lo ha demostrado el sistema de AFOREs durante la última década. Al tener claridad sobre los requerimientos fiscales anuales durante más de 30 años, existen las condiciones para emitir papel con ese u otros plazos, lo que se convierte en una referencia para el mercado.

3. La reforma hacendaria haría más eficiente la estructura fiscal, y es posible que la aumentar la recaudación por encima de las estimaciones y con ello tener mayores recursos para otros fines. De hecho, se podrían generar las condiciones para elevar la recaudación de Impuesto Sobre la Renta de personas físicas, al tener una sola base en la que se registren impuestos y cuota social.

4. Al simplificarse la estructura de impuestos al consumo se generaría un incentivo para acelerar el crecimiento económico.

De esta manera, si se lograse reorganizar la seguridad social e implementar un sistema como el propuesto, existen condiciones para que le economía mexicana libere recursos y puede financiar nuevas actividades y con ello lograr mayor crecimiento económico, pues se incentivaría un círculo virtuoso de desarrollo: ahorro-inversión-crecimiento- ahorro. Con ello, el esfuerzo fiscal para otorgar este beneficio sería cada vez menor, a la vez que ayudarían a incrementar la tasa de crecimiento de la economía. Tal como se muestra en la siguiente gráfica, bajo un esquema de crecimiento económico acelerado, el costo de la "*cuota social universal*" y por tanto de la pensión universal seria cada vez menor.

Gráfica 23
Costo anual de "*cuota social universal*" como porcentaje del PIB (Escenarios)



Fuente: Estimaciones propias.

Asimismo, los sistemas formales de seguridad social mantendrían los incentivos para que los individuos ahorren durante su vida activa y gocen de un mejor nivel de vida durante vejez. Es decir, la pensión universal aseguraría una cantidad equivalente a la pensión otorgada en la Ciudad de México, a la vez que quienes trabajen y coticen a un sistema formal durante su juventud, tendrían mayores ingresos.

Universalizar un beneficio requiere de acciones complementarias, pues de otro modo se puede generar un problema de grandes dimensiones en aras de mejorar las condiciones de vida de la población adulta. Las alternativas aquí planteada permitirían que la transición demográfica fuese una oportunidad en vez de una carga para la sociedad: Si reorganizamos la seguridad social, aprovechamos el esquema de administración privada, y logramos mayor conciencia sobre la necesidad de ahorro para el retiro, es posible construir un sistema de protección social moderno. De otro modo, si solo pensamos en otorgar pensiones, al margen de lo que ya existe, es muy probable que nuestras finanzas públicas no lo permitan. En ese caso, estaremos abonando el camino para que la transición demográfica convierta a México en un país de viejos pobres.

Anexo I. Estimación de Población.

Para obtener el costo del programa es necesario estimar el número de beneficiarios que lleguen a la edad de 70 años y vivan en el DF. Para ello es necesario utilizar tablas de esperanza de vida tal y como se utilizan las probabilidades de permanencia de activos en los sistemas de pensiones. El cálculo de población fue hecho usando las tablas de Experiencia Mexicana, las cuales se presentan en el anexo II. Dicho cálculo se presenta a continuación.

Sea Ax,t el número de asegurados de edad x en el periodo t, de esta forma:

$$A_{x,t} = \sum_{n=0}^{50} A_{x,n,t} \; {}^{*}P_x \qquad (1)$$

Donde:

$A_{x,t}$= número de asegurados de edad *x* en el periodo *t*.

p_x = probabilidad de que un asegurado de edad *x* continúe asegurado en el siguiente periodo.

Anexo II. Tablas de esperanza de vida (experiencia Mexicana)

Tabla de Esperanza de Vida (Experiencia Mexicana)

Edad	TOTAL
70	0.9381
71	0.9358
72	0.9330
73	0.9295
74	0.9256
75	0.9216
76	0.9174
77	0.9135
78	0.9104
79	0.9076
80	0.9046
81	0.9012
82	0.8977
83	0.8938
84	0.8896
85	0.8850
86	0.8798
87	0.8763
88	0.8729
89	0.8292
90	0.7878
91	0.7484
92	0.7110
93	0.6754
94	0.6416
95	0.6096
96	0.5791
97	0.5501

Anexo III. Costo de pensión universal por entidad federativa

Entidad	Esperanza de Vida		Costo Pensión Universal	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Campeche	13.56	14.36	93,675	98,113
Veracruz	13.06	14.43	90,840	98,460
Yucatán	13.06	14.43	90,840	98,460
Coahuila	13.60	14.59	93,886	99,372
Durango	13.82	14.63	95,118	99,587
Tamaulipas	13.69	14.68	94,372	99,841
Colima	13.91	14.72	95,608	100,071
Nuevo León	13.33	14.78	92,380	100,388
Sinaloa	14.03	14.83	96,267	100,665
Zacatecas	14.11	14.84	96,735	100,703
Guanajuato	14.04	14.86	96,343	100,824
Morelos	14.04	14.90	96,324	101,007
Quintana Roo	13.67	14.91	94,281	101,085
San Luís Potosí	13.76	14.94	94,768	101,240
Sonora	14.12	14.97	96,772	101,390
Querétaro	13.83	14.99	95,145	101,537
Aguascalientes	13.87	15.00	95,378	101,575
Hidalgo	13.42	15.00	92,849	101,584
Michoacán	14.37	15.04	98,164	101,804
Guerrero	13.78	15.09	94,903	102,037
Nayarit	14.01	15.11	96,157	102,169
Estado de México	13.90	15.12	95,548	102,190
Tabasco	14.38	15.14	98,188	102,323
Distrito Federal	14.04	15.16	96,341	102,441
Jalisco	14.26	15.16	97,515	102,448
República Mexicana	14.01	15.20	96,188	102,621
Baja California Sur	13.74	15.29	94,641	103,138
Baja California	14.74	15.34	100,188	103,411
Tlaxcala	13.77	15.37	94,807	103,530
Chiapas	14.18	15.37	97,076	103,559
Oaxaca	14.37	15.46	98,126	104,039
Chihuahua	14.67	15.49	99,800	104,161
Puebla	13.94	15.49	95,749	104,173