

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

PRESIONES DE GASTO Y ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN DE RECURSOS EN EL SISTEMA DE PENSIÓN UNIVERSAL

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS



SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta
PRESIDENTE

Sen. Daniel Ávila Ruiz
SECRETARIO

Sen. Roberto Albores Gleason
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya
SECRETARIO

Dr. Gerardo Esquivel Hernández
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

*Presiones de Gasto y Estrategia de Focalización de Recursos
en el Sistema de Pensión Universal*

Autor: Dr. Francisco Alejandro Villagómez Amezcu

Primera edición, diciembre de 2015.

ISBN

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,
SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro,
Delegación Cuauhtémoc 06020 México, D. F.

Dirección General de Finanzas

Mtro. Noel Pérez Benítez

Área de Análisis Prospectivo y Presupuestal de las Decisiones Legislativas

Mtro. Jaime Arturo Del Río Monges

Mtra. Maritza Rosales Reyes

Distribución gratuita

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

PRESENTACIÓN

El envejecimiento de la población es un fenómeno observado en todo el mundo, que se explica por la cada vez mayor esperanza de vida y la disminución de las tasas de fecundidad. La Organización Mundial de la Salud estima que entre 2015 y 2050 la población mundial con más de 60 años de edad habrá pasado de 900 millones a 2,000 millones, lo que implica un incremento de su participación porcentual del 12 al 22% del total. Lo anterior representa un gran reto en el quehacer gubernamental para garantizar condiciones de vida digna para este grupo poblacional; lo anterior incluye, entre otros aspectos, una adecuada atención a la salud y en general sistemas adecuados de seguridad social.

México también está experimentando un proceso de envejecimiento poblacional acelerado. En 2010 las personas mayores a 65 años sumaron 7.1 millones de personas, y se estima que en 2050 la cifra ascenderá a 24.4 millones, lo que implica un incremento en la participación porcentual de 6.5% a 16.2% del total. Las cifras más recientes muestran que poco menos de la mitad de los adultos mayores se encuentran en situación de pobreza; a ello se añade la reducida cobertura de la seguridad social contributiva en el país y por lo tanto el bajo acceso a una pensión (entre otras prestaciones), que se traduce en una extrema vulnerabilidad de las personas mayores, que afectará a cada vez más individuos en un futuro de no tomar medidas claras al respecto.

En este contexto, en 2013 el Poder Ejecutivo presentó una iniciativa de Pensión Universal, con el objetivo de atender a todos aquellos que no cuenten con una pensión de carácter contributivo y que otorgue un piso mínimo de bienestar y protección ante eventos coyunturales que aumenten la pobreza transitoria, o que acentúen los niveles de pobreza entre los adultos mayores. Además de proponer un diseño que favorezca la universalidad, que incentive el ahorro de largo plazo de los trabajadores y que permita la revisión de la edad a la cual se podrá acceder al beneficio (entre otros aspectos), la iniciativa menciona la intención de adoptar una estrategia que permita distribuir eficientemente la carga sobre las finanzas públicas.

Con el ánimo de ofrecer elementos que permitan una valoración de los costos fiscales que, de aprobarse, la Pensión Universal implicará, y algunas opciones dirigidas a reducir la carga financiera, la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez pone a disposición del público el presente documento. El estudio pone en perspectiva la cobertura actual de los sistemas de pensiones en México, aborda el contenido de la propuesta de Pensión Universal y a partir de los criterios señalados en la minuta aprobada por la Cámara de Diputados, realiza la estimación de los costos fiscales de dicha pensión. Ante la posibilidad de que los recursos que el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) destine a la Pensión Universal resulten insuficientes, el documento además ofrece algunas modificaciones en el diseño de la pensión que contribuirían a reducir el costo fiscal. La presente investigación contribuye así al debate legislativo sobre la implementación de la pensión, su diseño y financiamiento.

Contenido

Presiones de gasto y estrategia de focalización de recursos en el Sistema de Pensión Universal.....	6
1 La cobertura de pensiones en México	7
1.1 Cambios demográficos	7
1.2 Pobreza y desigualdad	8
1.3 Cobertura de los programas de pensión contributivos y no contributivos	9
2 Propuesta de Pensión Universal	11
3 Estimación de los costos fiscales de la propuesta.....	13
4 Esquemas alternos para un Sistema de Pensión Universal.....	15
4.1 Cambios en los componentes: el Fideicomiso Irrevocable	16
4.2 Pensión Universal Proporcional	17
5 El FMPED y el Sistema de Pensión Universal.....	21
Consideraciones finales	22
Bibliografía.....	24
ANEXO A1 Estimación de los Costos Fiscales de la Propuesta	25
A.1 Población Potencial y Beneficiarios de la Pensión Universal	25
APÉNDICE A2 Estimación de los Costos Fiscales de la Pensión Universal	31
ANEXO A1 Definición del Monto de la Pensión Proporcional.....	37
ANEXO A2 Beneficios y Costos Totales de la Pensión Proporcional	38

Presiones de gasto y estrategia de focalización de recursos en el Sistema de Pensión Universal

F. Alejandro Villagómez¹

Un tema central de política social en México y en el mundo es el de la protección del ingreso para la población adulta mayor garantizando un flujo durante los años de retiro. El mecanismo tradicionalmente usado ha sido el de establecer programas públicos de pensión obligatorios, que garanticen un ingreso adecuado a los trabajadores al momento de su retiro. En México, estos programas se crearon como resultado de las conquistas laborales después de la revolución en la primera parte del siglo pasado.² Hay que destacar que en 1943 se expidió la Ley del Seguro Social que dio origen al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1944 y que estableció un régimen de pensiones para trabajadores del sector privado formal. En 1959 se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que incluyó también un esquema de pensiones para el retiro. Durante esas décadas se crearon diversos programas de pensiones para trabajadores de diversas empresas y entidades públicas y paraestatales; para trabajadores públicos de los estados de la República y para trabajadores de las universidades públicas. Todos estos programas fueron diseñados en un esquema de reparto y beneficios definidos,³ y eventualmente fueron presentando problemas financieros por diversas causas, generando serias presiones fiscales y que, eventualmente, condujeron a importantes reformas para dar paso a esquemas de contribuciones definidas, capitalización total y cuentas individuales.⁴ La reforma más importante fue la del IMSS en 1997⁵ y posteriormente, la del ISSSTE en 2007, pero diversos programas complementarios contractuales de otros trabajadores del sector público también fueron modificados durante la década pasada.⁶

No obstante los esfuerzos por ampliar estos programas públicos de pensiones, lo cierto es que existe aún en el país un serio problema de cobertura, explicado en gran medida por las características de nuestro mercado laboral en donde se observa una importante informalidad y una alta movilidad entre ésta y la formalidad. El problema que se deriva de esta baja cobertura en materia de pensiones se agrava por el cambio demográfico que está acelerando el aumento de la población adulta mayor, y por los niveles de pobreza y desigualdad en el país, que en el caso de este

¹Profesor Investigador de la División de Economía del CIDE. Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Gabriel Darío Ramírez.

² Para una revisión del desarrollo de la Seguridad Social en México consultar Solís y Villagómez (1999)

³ Esquema en el que las contribuciones van a una bolsa común que se utiliza para pagar las pensiones en curso y en donde el monto de beneficios se determina desde el momento en que el afiliado se inscribe al programa.

⁴ En este esquema se define el monto de la contribución, pero los beneficios dependerán de los recursos acumulados y capitalizados en una cuenta individual a nombre del afiliado.

⁵ Ver Sales et. al (1998) para una descripción de esta reforma.

⁶ En Villagómez (2015) se presenta una discusión más amplia de estos programas y sus reformas.

grupo poblacional tienden a acentuarse. La respuesta de política pública, al igual que en otros países, ha sido la de crear programas de transferencias (no contributivos) que garanticen un ingreso mínimo a partir de cierta edad. Estos programas se empezaron a instrumentar en México a inicios del siglo XXI, siendo el más representativo el actualmente denominado “65 y más”. Si bien ésta es una respuesta positiva desde una perspectiva de política social y protección a grupos marginados, los programas no constituyen necesariamente una solución de largo plazo y pueden generar otras distorsiones en el mercado laboral o presiones fiscales, como se discute en Villagómez y Ramírez (2014).

En 2013, el Ejecutivo envió al Congreso una propuesta de reforma a la seguridad social, como complemento a una propuesta de reforma fiscal, que incluyó introducir una “pensión universal”, misma que se discute más adelante en el presente artículo. Esta propuesta menciona los mecanismos de financiamiento en el futuro y la creación de un fideicomiso irrevocable. Por su parte, con la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED), se establecieron las reglas que permiten destinar algunos recursos para el sistema de Pensión Universal. El objetivo de este estudio es estimar el costo fiscal de la Pensión Universal, detectar las posibles presiones fiscales que se enfrentarían en el futuro y realizar propuestas para mitigar este problema.

1. La cobertura de pensiones en México

En México, garantizar la protección al ingreso de la población adulta mayor es aún un tema pendiente y prioritario en la agenda de política social. Para entender la complejidad de este problema es necesario hacer referencia a tres factores: a) los cambios demográficos que aceleran el crecimiento de la población adulta mayor; b) los niveles de pobreza y desigualdad que se acentúan para este grupo de la población y c) la baja cobertura de los programas contributivos de pensiones.⁷ La conjunción de estos factores hace necesaria la introducción de un programa de pensión universal, como mecanismo que enfrente dicha problemática. En esta sección abordamos brevemente las principales características de estos tres factores.

1.1 Cambios demográficos

México, al igual que otros países, ha enfrentado un importante proceso de modificaciones en su estructura demográfica desde la segunda parte del siglo XX, que ha conducido a un progresivo envejecimiento de su población. Son diversos los factores que explican este fenómeno, pero podemos destacar los siguientes: una mejor provisión de servicios de salud, mejoras en los hábitos

⁷ En Acosta y Villagómez (2012), Villagómez y Ramírez (2013) y Villagómez (2015) se discute con mayor detalle este tema.

de higiene, cambios en la alimentación y la incorporación de la mujer al mercado laboral. En 1990, la tasa de fecundidad era de 3.4 hijos por mujer al final de su vida fértil, mientras que en 2010, esta cifra había disminuido a 2.3. Por su parte, la esperanza de vida ha aumentado dramáticamente en los últimos 60 años, pasando de 49.6 años en 1950 a 74 años en 2010. En consecuencia, la población de 65 años y más (adultos mayores) está creciendo a mayores tasas que la población en general. En 2010, la tasa de crecimiento del total de población fue de 1.2% mientras que la registrada por los adultos mayores fue de 3.1%. Este diferencial se irá ampliando en los próximos años, por lo que se espera que este grupo de la población pase de casi 7.1 millones de individuos en 2010 a poco más de 24 millones en 2050, por lo cual representará 16.2% de la población total del país en ese año (Cuadro 4.1).

Cuadro 1. Cambio demográfico en México

	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Población Total (millones)	87.1	100.9	114.3	127.1	137.5	145.4	150.8
Tasa de Crecimiento Total (%)	1.72	1.22	1.25	0.91	0.67	0.46	0.28
Población 65 años y más (millones)	3.7	5.2	7.1	9.8	14.1	19.5	24.4
Tasa de Crecimiento 65 años y más (%)	3.4	3.1	3.1	3.7	3.6	2.8	1.8
Esperanza de Vida al Nacimiento Total (años)	70.4	73.2	74.0	75.7	77.0	78.2	79.4

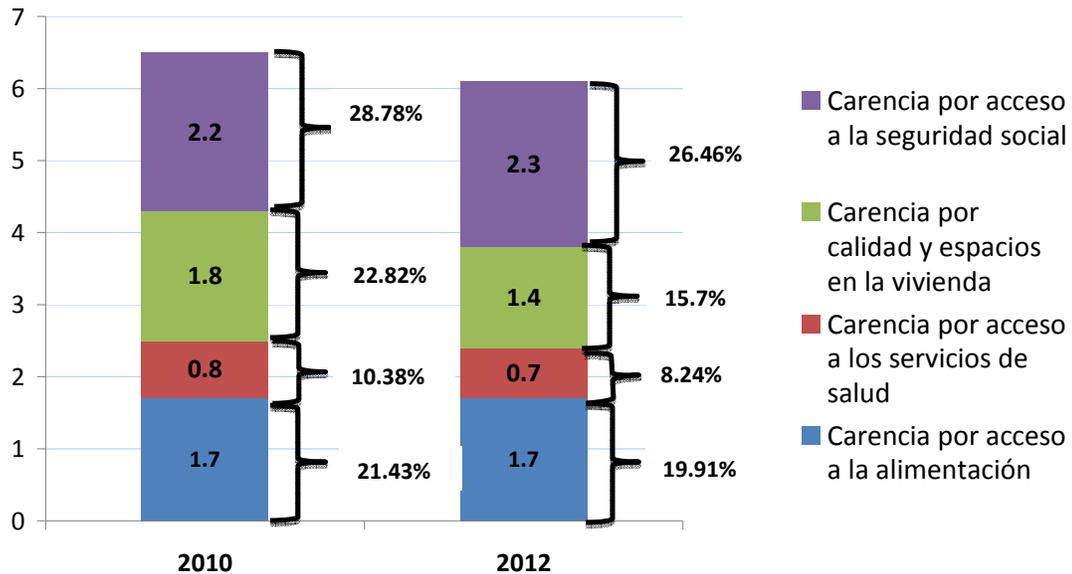
Fuente: Elaboración del autor con información de CONAPO

1.2 Pobreza y desigualdad

Sin duda, las condiciones favorables que permite a la población vivir más años contrastan con las condiciones en que lo hace debido a los problemas de pobreza y desigualdad aún existentes en nuestro país. De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), aproximadamente el 15.3% de la población adulta mayor vive en zonas de alta o muy alta marginación, y el 37.8% lo hace en zonas rurales. El 15.8% de esta población en el 2012 no percibía algún tipo de ingreso. En términos de ingresos, el 95.1% de la población que habita en zonas urbanas y se encuentra en el primer quintil no recibe ingresos, mientras que en las zonas rurales este porcentaje es del 87.2% para los dos primeros quintiles, sus ingresos son menores a un salario mínimo y sólo el 48.1% de la población en zonas urbanas en el último quintil recibe ingresos superiores a cinco salarios mínimos.

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señala que en 2012 el 45.8% de la población con más de 65 años se encontraba en situación de pobreza y el 9.7% en pobreza extrema. Hay que destacar que la cobertura en términos de servicios de salud aún no era completa en 2012 ya que el 15.7% de esta población se encontraba aún no cubierta.

Gráfica 1. Porcentaje* y millones de personas mayores de 65 años en condiciones de pobreza en México por indicador de pobreza



*Los porcentajes están reportados con respecto a la población total mayor a 65 años.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL (2012).

1.3 Cobertura de los programas de pensión contributivos y no contributivos

Unos de los temas de mayor preocupación en el país en materia de pensiones es el de la baja cobertura. Como se mencionó anteriormente, los programas públicos obligatorios de pensiones en México aparecieron desde la primera mitad del siglo pasado buscando proteger el ingreso de los trabajadores durante su fase de retiro. El programa más importante es el del IMSS, que a partir de 1997 funciona como un esquema de contribuciones definidas, capitalización total y cuentas individuales. Para enero de 2015 se reportaban poco más de 52 millones de cuentas registradas. Sin embargo, muchas de estas cuentas están inactivas y si consideramos el número de trabajadores activos reportados por este Instituto en esa fecha, en realidad sólo 17.3 millones de cuentas están activas, aproximadamente el 32.9% de la Población Económica Activa (PEA). Esto se explica en parte por el tamaño del sector informal y la importante movilidad entre este sector y el mercado laboral formal. Cuando un trabajador se retira del mercado laboral formal deja de contribuir a su cuenta. Cabe mencionar que este fenómeno afecta la densidad de cotización, o contribución efectiva, de tal forma que en una gran cantidad de casos, muchos de estos afiliados tendrán bajas tasas de reemplazo al momento de retiro o no cumplirán con el requisito de periodo mínimo de contribución para tener derecho a una pensión mínima garantizada.⁸

⁸ La pensión mínima garantizada es aquella que otorga el sistema cuando el monto acumulado en la cuenta individual del trabajador no sea suficiente para otorgar una pensión superior a un salario mínimo.

El segundo programa por su tamaño es el de los trabajadores del sector público federal y que se encuentran cubiertos por el ISSSTE. En este caso hablamos de aproximadamente 2.8 millones de afiliados directos, lo que representa alrededor del 5.3% de la PEA. Se estima que el resto de los programas públicos contributivos, en su mayoría programas contractuales complementarios, deben representar alrededor del 3.4% de la PEA.⁹ En conjunto tenemos que menos del 40% de la PEA se encuentra cubierta por algún programa público obligatorio. En Villagómez (2015) se reporta que de la población de 65 años y más, aproximadamente el 41% recibe una pensión de un programa contributivo, mientras que la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013 reportaba que el 36.9% de la población de 60 años y más recibía una pensión.

El problema de la cobertura se complica si consideramos el tema de la tasa de reemplazo, indicador de lo que representa la pensión respecto al ingreso durante su vida laboral activa. En el programa reformado del IMSS, el beneficio está determinado por la interacción de diversas variables en donde destacan el monto de las contribuciones, el salario de referencia, la inversión y los rendimientos, las comisiones y el tiempo de contribución (densidad de cotización). Aunque ningún afiliado se ha retirado aún con una pensión derivada del nuevo esquema, diversos estudios muestran que, en general, las tasas de reemplazo que se esperan serán bajas, en un rango entre 25% y 60% y una media que oscila alrededor del 40% (Villagómez, 2015). Adicionalmente, la existencia de un amplio sector informal en el mercado laboral mexicano y una gran movilidad entre éste y el formal, significa que muchos trabajadores no tendrán ni siquiera derecho a una pensión mínima garantizada debido a que no cubrirán el requisito de periodo mínimo de contribución.

El tema de la cobertura de los programas contributivos de pensiones ha sido un problema en México desde hace ya muchos años, y de hecho es uno de los factores que explica el surgimiento de programas no contributivos o de transferencias de ingresos a esta población a principios del siglo XXI. El programa precursor, denominado Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores, surgió en el Distrito Federal en 2001 para la población de 70 años y más. En 2003 se modificó con un criterio de universalidad y a partir de 2008 se redujo la edad a 68 años. En 2013 cubría 480 mil individuos con un beneficio equivalente al 50% del salario mínimo. Este programa fue rápidamente imitado por otros estados de la República, por lo que, de acuerdo a CONEVAL, en 2012 se registraron 13 programas similares en donde la edad requerida para el beneficio oscilaba entre 60 y 70 años, con una cobertura de más de 928 mil

⁹ Entre estos destacan el RJP de los trabajadores del IMSS; el de PEMEX, la CFE y otros menores de diversas dependencias públicas. Para una discusión más detallada sobre cobertura puede consultarse Villagómez (2015) y Villagómez y Ramírez (2013).

individuos y con beneficios entre 500 y 1,500 pesos (Villagómez y Ramírez, 2013). Sin embargo, el programa más amplio es el conocido actualmente como “65 y más”.

El programa “65 y más” se creó en 2007 como “70 y más” en sustitución del programa de Zonas Rurales. Con los años se fue ampliando para convertirse en el programa insignia del Gobierno Federal. En 2013 se reportó un padrón de 5.6 millones de afiliados y se orientó hacia una pensión universal. El presupuesto asignado para 2014 representó el 0.3% del PIB y el beneficio fue equivalente al 0.29% del salario mínimo. En septiembre de 2013, el Ejecutivo envió al Congreso una propuesta de reforma a la seguridad social para formalizar esta pensión universal.

Se estima que el programa del DF cubre al 5.9% de la población total con 65 y más años, los programas de los estados, 11.4% y el de “65 y más”, el 68.8%; por lo que en conjunto, estos programas cubren alrededor del 86% de la población adulta mayor con 65 y más años (Villagómez, 2015). Sin embargo, esta cifra es engañosa ya que al no existir un padrón centralizado y al ser programas administrados de manera independiente, no hay forma de saber en dónde existen duplicidades y su magnitud.¹⁰

De la exposición anterior queda claro que existe en México un serio problema para garantizar el ingreso de la población adulta mayor debido a la baja cobertura en los programas públicos obligatorios de pensión, y que este problema se agravará en la medida en que aumente la población adulta mayor. Es en este contexto en el que el Gobierno Federal propuso en 2013 al Congreso la creación de una Pensión Universal, misma que discutimos en los siguientes apartados.

2. Propuesta de Pensión Universal

En esta sección se presenta un breve resumen de la propuesta de Pensión Universal. El 8 de septiembre de 2013, el Poder Ejecutivo Federal presentó al Congreso el paquete de iniciativas que conformaron la Reforma Hacendaria y Social, en la cual se incluyó la Ley de Pensión Universal. El objetivo de la propuesta era garantizar una vejez digna a las personas adultas mayores y darle permanencia en el largo plazo a la Pensión Universal. La propuesta original fue discutida por los diputados quienes realizaron algunas modificaciones que se presentaron en el dictamen publicado el 13 de marzo del 2014 en la Gaceta Parlamentaria, y actualmente se encuentra en el Senado para su discusión y aprobación. A continuación señalamos los principales componentes de esta propuesta.

En el dictamen se plantea que “el objetivo de la Pensión Universal sea atender a todos aquellos que no puedan obtener una pensión de carácter contributivo o que, contando con esta última, su monto sea inferior a 1,092 pesos mensuales. Es decir, la universalidad en la protección a los adultos mayores se logrará tanto con las pensiones contributivas ya establecidas en las leyes de

¹⁰ Información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares para 2010 muestra que el 43.7% de la población de 65 años y más recibía alguna pensión.

seguridad social y, para aquéllos que no cuenten con ellas, con la nueva Pensión Universal, con la cual se logra un piso mínimo de bienestar para todos los adultos mayores.” De manera importante, se establece que la Pensión Universal tiene las siguientes características: i) personal; ii) intransferible, y iii) inextinguible.

Se establece que serán beneficiarios de la Pensión Universal las personas que reúnan todos los requisitos siguientes:

- I. Tengan 65 años de edad o más;
- II. Residan en territorio nacional. Tratándose de extranjeros, será requisito haber residido por lo menos 25 años en territorio nacional;
- III. Estén inscritos en el Registro Nacional de Población, y
- IV. Quienes teniendo el carácter de Pensionado, no reciban una pensión mensual mayor a 1,092 pesos.

Para conservar el derecho a recibir este pago, los beneficiarios deberán cumplir periódicamente con los siguientes requisitos: a) acreditar su supervivencia; b) atender los esquemas de prevención en materia de salud, y c) en caso de ser pensionado, no recibir una pensión mayor al monto mensual de la Pensión Universal. En caso de muerte, los familiares podrán recibir una ayuda para gastos funerarios equivalentes a dos pagos mensuales de la Pensión Universal como mínimo. Este beneficio se extenderá a los beneficiarios actuales del Programa de Pensión para Adultos Mayores.

Se prevé que el monto mensual objetivo será de 1,092 pesos, el cual será actualizado anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. En 2014 la pensión sería de 580 pesos y este monto se ajustaría anualmente hasta igualar, en términos reales, y en un plazo no mayor a quince años, el monto objetivo antes señalado. Es importante señalar que en el dictamen se establece que las entidades federativas estarán en condiciones de dar continuidad a los apoyos que se otorgan a los adultos mayores a través de los programas ya implementados, en términos de las disposiciones que los regulan actualmente. Esto significa que la propuesta no atiende el problema de las duplicidades en este tipo de beneficios de la seguridad social.

En relación con su financiamiento, la Ley establece que “El Gobierno Federal, para el financiamiento de la Pensión Universal de los mexicanos que a partir del año 2014 cumplan 18 años de edad, constituirá un fideicomiso irrevocable y sin estructura orgánica, el cual se integrará con los recursos que, atendiendo a los estudios actuariales y demográficos elaborados conforme al Reglamento de la ley de la Pensión Universal, se prevean cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación.”

“Los recursos aportados al fideicomiso se individualizarán con los datos de los mexicanos a que se refiere el párrafo anterior, en la medida en que se cuente con la información que permita su plena identificación, en términos del Reglamento de la Ley de la Pensión Universal.” Cabe mencionar que esta propuesta se encuentra aún en el Senado para su análisis y discusión. En función del dictamen aprobado por los diputados, se realiza en la siguiente sección el análisis y estimación de los costos fiscales asociados.

3. Estimación de los costos fiscales de la propuesta

En esta sección lleva a cabo una estimación del costo de la Pensión Universal (PU) propuesta por el Gobierno Federal y con las últimas modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados, las cuales quedaron registradas en la Gaceta Parlamentaria del 13 de marzo de 2014. Los detalles de la estimación se encuentran en el **Apéndice A1**. En este apartado sólo se presentan los resultados. Para el análisis de costos de la PU se realizarán evaluaciones independientes de sus tres componentes:

1. El pago de las pensiones en curso del programa “Pensión para Adultos Mayores” (PAM) que serán absorbidas por la PU, cuyo beneficio actual (580 pesos, 28% del salario mínimo mensual) se actualizará hasta alcanzar los 1,092 pesos en un periodo no mayor a 15 años.¹¹ Esta pensión se entregará a tres tipos de beneficiarios:
 - i. La población que no cuenta con ningún tipo de pensión contributiva al alcanzar la edad de retiro.
 - ii. La población que cuenta con una pensión contributiva, pero ésta es menor a 1,092 pesos, el monto objetivo de la Pensión Universal.
 - iii. Los adultos mayores extranjeros pero con residencia permanente en México y que no cuentan con alguna otra pensión.
2. El Pago de Marcha¹² que corresponde a un bimestre del pago de la PU para todos aquellos beneficiarios que fallecen en el año en curso.
3. La constitución del Fideicomiso Irrevocable con un depósito mensual para todos aquellos mexicanos que a partir de 2014 cumplan 18 años con el fin de financiar en el futuro la PU.

El carácter de cobertura universal de la PU implica, *ex ante*, que cualquier mexicano que cumpla los requisitos necesarios tendrá acceso al beneficio, por lo que las estimaciones realizadas se realizaron a partir de una población potencial de beneficiarios.

¹¹ De acuerdo con la disposición primera del artículo segundo, capítulo V de la propuesta de Ley Universal entregada al Congreso en la segunda quincena de octubre de 2013 aprobada por la Cámara de Diputados y publicada en la gaceta Parlamentaria del 13 de marzo de 2014.

¹² Se refiere al beneficio equivalente a dos pagos de PU y que se otorga por única vez al representante del beneficiario cuando éste fallece.

Esta estimación considera los principales criterios estipulados en la propuesta aprobada en la Minuta de la Cámara de Diputados para tener derecho a la pensión, y que son los siguientes:

1. **Edad:** 65 años de edad en 2014. La ley contempla que la edad mínima para recibir el beneficio se revisará cada 5 años, y se ajustará por un factor de 0.87 por ciento de la Esperanza de Vida General calculada por CONAPO.¹³
2. **Residentes en el país:** la pensión se otorgará para mexicanos y para extranjeros que demuestren una residencia de al menos 25 años en el país.
3. **Pensionabilidad:** los trabajadores no deben contar con alguna otra pensión de los esquemas contributivos del país. La Cámara de Diputados modificó lo anterior para que cualquier mexicano con alguna otra pensión pueda tener acceso al beneficio de la PU, siempre que ésta no sea superior a los 1,092 pesos de este beneficio. En el acuerdo para definir las reglas de operatividad del programa “Pensión para Adultos Mayores” en el Diario Oficial¹⁴ se aplicará esta regla a partir del 2015.

En el Cuadro 3.2 se presenta el resumen del flujo de pago anual a cargo del Gobierno Federal, traído a valor presente del año 2015 y puesto como porcentaje del PIB considerando dos ejercicios: con una trayectoria de crecimiento del PIB de 3.5% y otra más optimista con 5.2%.

Cuadro 2. Flujos de Pago de la Pensión Universal por Componentes
(Flujos a precios constantes del 2015)

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Pensión Universal - En curso de pago (millones de pesos anuales)	43,544	56,805	66,418	116,295	150,680	179,369
% Proporción PIB (3.5%)	0.29	0.34	0.36	0.46	0.43	0.36
% Proporción PIB (5.2%)	0.29	0.33	0.33	0.37	0.29	0.21
Pago de Marcha (millones de pesos anuales)	438	564	689	1,236	1,655	2,116
% Proporción PIB (3.5%)	0.003	0.003	0.004	0.005	0.005	0.004
% Proporción PIB (5.2%)	0.003	0.003	0.003	0.004	0.003	0.002
Pago al Fideicomiso Irrevocable Neto (millones de pesos anuales)	-	14,195	27,342	63,188	98,618	128,541
% Proporción PIB (3.5%)	-	0.09	0.15	0.25	0.28	0.26
% Proporción PIB (5.2%)	-	0.08	0.14	0.20	0.19	0.15
Erogación Total (millones de pesos anuales)	43,981	71,564	94,449	180,719	250,952	310,025
% Proporción PIB (3.5%)	0.29	0.43	0.51	0.72	0.71	0.62
% Proporción PIB (5.2%)	0.29	0.42	0.47	0.57	0.48	0.36

Los números entre paréntesis corresponden al supuesto de crecimiento económico.

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de datos de CONAPO y CONSAR.

Como se aprecia en el Cuadro, la erogación total por todos los componentes de la Pensión Universal representa el 0.29% del PIB en 2015 y alcanza un máximo en 2030 equivalente al 0.57% del PIB cuando la economía crece más y un máximo del 0.72% con la menor tasa de crecimiento

¹³ Capítulo II, artículo 4 de la propuesta.

¹⁴ DOF-29-12-2014.

del PIB. La principal erogación la constituye el pago de Pensión Universal en curso, aunque el rubro con mayor velocidad de crecimiento corresponde al Fideicomiso Irrevocable. Por su parte, el Pago de Marcha se mantiene estable debido a que el origen del pago satisface a la esperanza de vida de la población.

Finalmente, se presenta el Valor Presente de las obligaciones del Gobierno Federal por concepto de las Obligaciones Totales de la Pensión Universal para el periodo 2015 – 2018 que corresponde a la gestión de la actual administración y una proyección de largo plazo 2015 - 2050. En el Cuadro 4.3 se resumen dichos resultados.

Cuadro 3. Proyección de Obligaciones Totales de la Pensión Universal
(Obligaciones en Valor Presente como % del PIB)

	2015 - 2018		2015 - 2050	
	3.50%	5.20%	3.50%	5.20%
Costo de la Pensión Universal en Curso	1.16%	1.12%	7.89%	5.27%
Costo de Pago de Marcha de Beneficiarios Fallecidos	0.01%	0.01%	0.08%	0.06%
Costo de Constitución del Fideicomiso Irrevocable	0.16%	0.15%	3.96%	2.37%
Costo Total (Pensión Curso + Marcha + Fideicomiso Irrevocable)	1.33%	1.28%	11.94%	7.69%

Fuente: Elaboración propia.

Se espera que el Costo Total de la PU durante lo que resta del sexenio represente entre el 1.33% del PIB (en un escenario de bajo crecimiento económico) y 1.28% (con el supuesto de alto crecimiento), mientras que la estimación de largo plazo de 2015 – 2050 implica una obligación acumulada que representa entre 11.94% y 7.69% en los escenarios de bajo y alto crecimiento económico, respectivamente.

4. Esquemas alternos para un Sistema de Pensión Universal

Como se desprende de la sección anterior, el programa de PU en su diseño actual podría generar presiones fiscales futuras para su financiamiento debido a que los recursos asignados en el FMPED con las reglas actuales podrían no ser suficientes. Esta situación es más complicada si se considera que en las proyecciones realizadas en este ejercicio se asume un crecimiento del PIB a partir del 2017 relativamente optimista, del 5.2% en términos reales. Diversas son las causas que explican esta situación, pero sin duda, la más importante, es el hecho de que nuestras finanzas públicas se encuentran petrolizadas y no se prevé que esto se modifique sustancialmente en las próximas décadas. Los recursos generados por el petróleo, y destinados la FMPED tienen que cubrir diversos rubros del gasto público, federal y estatal, por lo que al final, los destinados a la PU son un residual, cuyo monto depende en gran medida de altos precios internacionales del crudo. La reciente disminución en este precio y las proyecciones de que es probable se mantenga en bajos niveles por

varios años, terminan por complicar la posibilidad de que el programa de PU sea financiable con esta fuente de recursos.

En esta sección se discuten algunas modificaciones al diseño propuesto que podrían ayudar a reducir el costo fiscal. Pero incluso, en el caso de la pensión proporcional que se comenta más adelante podría ayudar a mitigar posibles distorsiones en el mercado laboral como consecuencia de este tipo de transferencias y que se han discutido en la literatura reciente.

Antes de concluir este apartado, es importante señalar una laguna en la propuesta actual, la cual indica que la edad requerida para recibir este beneficio en el futuro se ajustará de acuerdo a la esperanza de vida. Sería necesario ajustar este requisito en los programas contributivos, los cuales mantienen fijo el parámetro de 65 años; de lo contrario existirá un desfase de edades en el futuro, en detrimento de aquellos mexicanos que no tienen derecho a una pensión contributiva. Finalmente, sería deseable que se unificara este programa con programas similares en diversos estados de la República, lo que permitiría un uso más eficiente de recursos, que de hecho son limitados.

4.1 Cambios en los componentes: el Fideicomiso Irrevocable

Como se señaló en la tercera sección de este trabajo, el diseño actual del programa establece que, en cuanto a su financiamiento, se constituirá un fideicomiso irrevocable para financiar la PU de aquellos mexicanos que cumplan 18 años a partir del 2014. Estos recursos aportados al fideicomiso se individualizarán en la medida en que se cuente con la información que permita la plena identificación del beneficiario. En consecuencia, este fondo irá creciendo en las próximas décadas y sólo iniciará su desacumulación cuando esos mexicanos con 18 en el 2014 lleguen a la edad requerida para tener derecho a una PU.

La creación de este fideicomiso obedece a la preocupación de garantizar el financiamiento futuro de estas pensiones. Si bien el objetivo es el correcto, no está claro que el diseño sea el mejor. Habría que señalar que el programa no corresponde estrictamente al de una pensión universal, ya que existen una serie de requisitos que focalizan a cierto grupo de población que no tiene acceso a una pensión contributiva. En general corresponde a individuos de bajos ingresos, aunque no exclusivamente. La propuesta considera aportar a este fondo un monto para todo individuo que cumpla 18 años, por lo que aparentemente se estaría produciendo una sobre acumulación. Es un fondo que con el tiempo representará un monto importante respecto al PIB, y no queda claro que su retorno futuro sea mayor que el dedicar dichos recursos a inversión pública productiva en proyectos de infraestructura con mayor rentabilidad en el futuro. Por otro lado, no puede excluirse el riesgo de expropiación en el futuro ante condiciones económicas adversas. Finalmente, la individualización de los recursos, que implica un esquema de cuentas individuales tampoco es claro

que sea justificable. En primer lugar por la misma dificultad que implica saber con casi medio siglo de anticipación qué individuos realmente serán acreedores de este beneficio de PU. En segundo lugar, porque se trata de una acción de política social que toma la forma de una transferencia. La individualización de dichos recursos pareciera una medida forzada para empatar este programa con los sistemas contributivos, cuando en realidad no tiene ninguna conexión, a diferencia de la propuesta de pensión proporcional que se desarrolla en la siguiente sección.

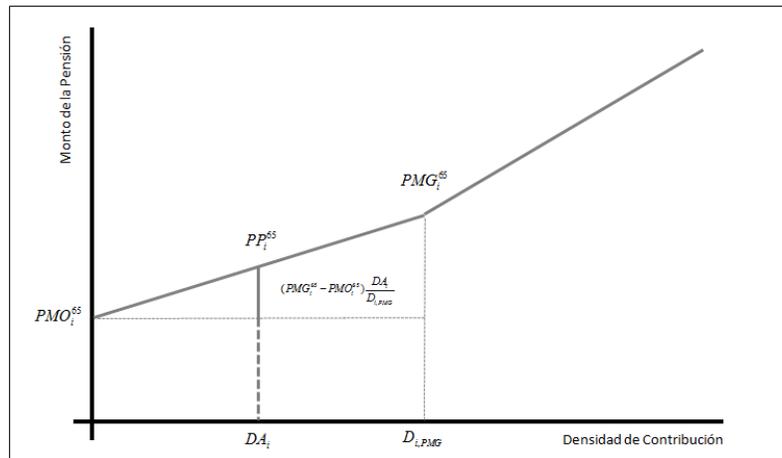
En este sentido, una alternativa para poder reducir el costo fiscal del programa de PU es eliminar el componente del fideicomiso, y, en todo caso, diseñar algún mecanismo que garantice el pago de las pensiones en curso en el presupuesto de cada año. Esto podría ser aumentando el monto de recursos destinados para estas pensiones en el FMPED o la creación de un impuesto cuyos recursos quedarán etiquetados para este programa.

4.2 Pensión Universal Proporcional

Otra alternativa es buscar modificar el diseño de la PU para atarlo al sistema contributivo, lo cual podría mitigar otras distorsiones en el mercado laboral. Este es el caso de una pensión mínima proporcional como se introdujo en Chile en 2007 para atender el problema de la población sin derecho a una pensión contributiva, pero al mismo tiempo aprovechar las contribuciones realizadas al sistema contributivo, pero que no fueron suficientes para alcanzar una Pensión Mínima Garantizada (PMG). De este modo, se construye para ellos una pensión con los recursos acumulados en su Cuenta Individual más una parte proporcional de los recursos que se asignarían si se otorgara una PU.

El beneficio final de la pensión proporcional (PP) será para cada beneficiario mayor a la PU y con un límite superior que equivale a la PMG por los esquemas contributivos. Cabe señalar que la regla de “proporcionalidad” dependerá de la densidad de cotización que cada trabajador alcanzó con respecto a la que hubiera necesitado para alcanzar la PMG. El concepto de la PP ha sido llevado a la práctica en Chile y discutido por Valdés Prieto (2008) mientras que en Villagómez y Ramírez (2014) se realiza un ejercicio para el caso mexicano. En la Figura 4.2 se presenta esquemáticamente la implementación de esta pensión.

Gráfica 2. Esquema de Pensión Proporcional aplicado al caso mexicano.



Fuente: Villagómez y Ramírez (2014).

La estimación de la PP se compone de dos partes: la Pensión Mínima Objetivo (PMO, que en este caso es la PU) para todos aquellos individuos que no hayan realizado ninguna contribución a algún sistema de pensión contributivo (SPC). Por otra parte están los trabajadores que sí han realizado contribuciones, pero que no logran reunir el monto o los requisitos necesarios para alcanzar la PMG. La PP implica tomar los recursos ahorrados por el trabajador en su Afore y ofrecerle una pensión cuyo monto estaría entre la PMO y la PMG. A diferencia del esquema actual, el Estado disminuye el costo de la transferencia porque utiliza el saldo de la Afore para construir la nueva PP, lo cual ofrece beneficios tanto a los trabajadores, que alcanzan una pensión mayor, como al Estado al disminuir el costo de la transferencia que debe realizar al individuo. En el **Anexo A1** se detalla la estimación de la Pensión Proporcional.

En Villagómez y Ramírez (2014) se utiliza la proyección de costos de la Pensión Proporcional para una generación y en el **Anexo A2** se detallan los principales resultados si se considera una PMI=PU con 1,092 pesos. Además, se utilizan las proporciones de población que no alcanzará la PMG del ejercicio realizado donde se estima la población beneficiaria de la PU dado que no alcanzó los requisitos para tener al menos la PMG y se aplica a la estimación de la PU. En el Cuadro 4.4 se presentan los resultados de la estimación.

Cuadro 4. Estimación de Población Beneficiaria de Pensión Universal y la Pensión Proporcional

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Población con Edad Mínima para Elegibilidad (millones)	8.4	9.3	9.5	12.2	15.8	18.8
Población en curso de pago PU (millones)	6.2	6.8	3.6	4.3	5.6	6.6
% Población con Edad Mínima Para Elegibilidad	73.4%	73.4%	37.4%	35.3%	35.4%	35.3%
Población en curso de pago PP (millones)	-	-	3.4	4.5	5.8	6.9
% Población con Edad Mínima Para Elegibilidad	-	-	35.4%	36.6%	36.6%	36.7%

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Es importante mencionar que los primeros beneficiarios de los esquemas contributivos de Cuentas Individuales se pensionarán hasta 2021, de forma que hasta ese año comenzarían a contabilizarse los beneficiarios de la Pensión Proporcional.

De acuerdo con los datos del Cuadro en el **Apéndice A2**, la Pensión Proporcional promedio puede ascender a 61% del salario mínimo mensual (1,283 pesos), donde además existe un efecto de disminución de costos para el Gobierno Federal. En el Cuadro 4.5 se muestra un comparativo entre el Beneficio que otorgaría la PU con respecto del Beneficio Promedio de la PP.

Cuadro 5. Comparativo de Beneficios Pensión Universal vs Pensión Proporcional

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Pensión Universal (mensual)	0.28	0.32	0.37	0.52	0.52	0.52
Pensión Proporcional (mensual)	-	-	0.44	0.61	0.61	0.61
% Incremento del Beneficio Pensión Proporcional	0.0%	0.0%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Con respecto de los costos de implementación de la PU con la fracción de la población que obtendría una Pensión Proporcional, en el Cuadro 4.6 se muestran los flujos anuales traídos a valor presente y el ahorro que se obtiene si lo comparamos únicamente con otorgar la PU a toda la población Beneficiaria.

**Cuadro 6. Comparativo de Costos Anuales – Pensión Universal con Pensión Proporcional
Escenarios de crecimiento del PIB: 3.5% y 5.2% durante 2017 - 2050**

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Pensión Universal - En curso de pago (millones de pesos anuales)	43,544	56,805	34,099	57,050	74,048	87,952
% Proporción PIB (3.5%)	0.29	0.34	0.19	0.23	0.21	0.18
% Proporción PIB (5.2%)	0.29	0.33	0.17	0.18	0.14	0.10
Pensión Proporcional - En curso de pago (millones de pesos anuales)	-	-	23,658	43,367	56,095	66,917
% Proporción PIB (3.5%)	-	-	0.13	0.17	0.16	0.13
% Proporción PIB (5.2%)	-	-	0.12	0.14	0.11	0.08
Pago de Marcha (millones de pesos anuales)	438	564	689	1,236	1,655	2,116
% Proporción PIB (3.5%)	0.003	0.003	0.004	0.005	0.005	0.004
% Proporción PIB (5.2%)	0.003	0.003	0.003	0.004	0.003	0.002
Pago al Fideicomiso Irrevocable Neto (millones de pesos anuales)	-	14,195	27,342	63,188	98,618	128,541
% Proporción PIB (3.5%)	-	0.09	0.15	0.25	0.28	0.26
% Proporción PIB (5.2%)	-	0.08	0.14	0.20	0.19	0.15
Erogación Total (millones de pesos anuales)	43,981	71,564	85,788	164,841	230,415	285,525
% Proporción PIB (3.5%)	0.29	0.43	0.47	0.66	0.65	0.57
% Proporción PIB (5.2%)	0.29	0.42	0.43	0.52	0.44	0.33
% Ahorro vs. Proyección con sólo la Pensión Universal	0.0%	0.0%	9.2%	8.8%	8.2%	7.9%

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Durante los años 2015 a 2020 no se observarán ahorros de la PP debido a que el grupo no adquirirá derechos para recibir una pensión contributiva hasta 2021, por lo que los efectos de ahorro son nulos. Sin embargo, a partir de 2021, el ahorro de otorgar a una fracción de los beneficiarios una PP con respecto del escenario base de otorgar a toda la población beneficiaria la PU, produce ahorros de 9.2% en 2021 y en 2050 de 7.9%. Este resultado debe ser analizado en conjunto con el incremento del beneficio asequible para los trabajadores que muestra el Cuadro 4.6.

Con respecto a los costos en valor presente para el periodo 2015–2018 y 2015-2050, volvemos a encontrar que para el sexenio actual no se producirán ahorros debido a que los primeros beneficiarios de los esquemas contributivos se harán efectivos hasta el año 2021. Sin embargo, en el largo plazo, la implementación de la PP puede tener importantes ahorros fiscales.

Una vez que se ha realizado el comparativo de costos de pago de las pensiones en curso, se finaliza el comparativo considerando tanto el Pago de Marcha como de la constitución del Fideicomiso irrevocable, los cuales no presentan cambios. Para efectos de cálculo suponemos que aún los trabajadores con derechos a la Pensión Proporcional recibirán un pago de Marcha que corresponderá al monto de la PU. En el Cuadro 4.7 se muestran los costos totales de la PU con la propuesta de PP.

Cuadro 7. Costos Totales de la Pensión Universal con Pensión Proporcional

(Cifras en Valor Presente a 2015 en porcentaje del PIB)

	2015 - 2018		2015 - 2050	
	3.50%	5.20%	3.50%	5.20%
Costo de la Pensión Universal en Curso	1.16%	1.12%	4.81%	3.46%
Costo de la Pensión Proporcional en Curso	0.00%	0.00%	2.26%	1.33%
Costo de Pago de Marcha de Beneficiarios Fallecidos	0.01%	0.01%	0.08%	0.06%
Costo de Constitución del Fideicomiso Irrevocable	0.16%	0.15%	3.96%	2.37%
Costo Total (Pensión Curso + Marcha + Fideicomiso Irrevocable)	1.33%	1.28%	11.11%	7.20%
% Ahorro vs. Proyección con sólo la Pensión Universal	0.00%	0.00%	6.92%	6.31%

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Una vez que se consideran los costos del Pago de Marcha y la constitución del Fideicomiso Irrevocable, el costo total en valor presente para el periodo 2015 a 2050 asciende a 11.11% del PIB en el caso de crecimiento menos dinámico (3.5%) y un ahorro fiscal de 6.92%, mientras que en el caso de mayor crecimiento del PIB, el costo asciende a 7.2 puntos porcentuales del PIB y un ahorro fiscal de 6.31% menor que si lo comparamos con el escenario de menor crecimiento si lo comparamos con el escenario base de otorgar únicamente la PU a toda la población beneficiaria. Cabe mencionar que en esta propuesta también puede eliminarse el componente del Fideicomiso Irrevocable, en línea con la discusión en el apartado anterior y es necesario empatar la edad requerida para el beneficio de pensión en los programas contributivos existentes para emparejarla con la propuesta de PU.

Es importante destacar que la PP tiene un efecto que corrige incentivos, en particular, el de garantizar que el grupo de la población que tuvo el mayor esfuerzo por participar en el mercado laboral formal cuente con una pensión con un beneficio mayor (la PP) superior a la pensión que recibirán todos los individuos hayan o no contribuido en su pensión. En segundo lugar, maximiza el beneficio total del trabajador si lo comparamos con el escenario actual donde un trabajador formal, con una Cuenta Individual, pero que no logró cubrir los requisitos para obtener al menos una pensión mínima garantizada por los esquemas contributivos, sólo tendrá acceso a la PU más un pago único de su Cuenta individual. El Gobierno en su carácter de salvaguarda del nivel de bienestar de la población, debe ante todo garantizar un nivel de bienestar lo más alto posible y que sea asequible a la mayor cantidad de mexicanos.

5. El FMPED y el Sistema de Pensión Universal

Con el fin de transparentar y hacer más eficiente la administración de la renta petrolera, se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) como una institución

autónoma responsable de la administración de los ingresos generados por la explotación del petróleo y gas en México; el fondo inició operaciones en 2015. Se espera que pueda cumplir con funciones de estabilización, ahorro de largo plazo y de impulso al desarrollo del país. El FMPED alimentará a los fondos de estabilización que quedaron vigentes tras las reformas.

Los recursos que se dedicarían para el Sistema de Pensión Universal se encuentran ubicados en el ahorro de largo plazo de la reserva del FMPED. Cuando la reserva del fondo al inicio del año calendario sea mayor al 3% del PIB del año previo, el Comité Técnico del fondo podrá recomendar a la Cámara de Diputados (a más tardar el 28 de febrero) la asignación de hasta el 60% del incremento anual de la reserva a ciertos rubros. En particular, el Comité podrá sugerir la asignación hasta por un monto equivalente al 10% del incremento anual de la reserva de ahorro de largo plazo del FMPED al financiamiento del Sistema de Pensión Universal conforme a lo que señale su ley.

Consideraciones finales

Sin duda, el tema de garantizar un ingreso mínimo durante la edad adulta mayor es de alta prioridad en México. Como se ha mostrado, nuestro país no solo tiene una de las más bajas coberturas en pensiones contributivas en la OECD, sino aún entre otros países de América Latina. Esto apunta a un serio problema futuro de pobreza entre esta población y que debe ser atendido a la brevedad. Esto, con independencia de que otros problemas estructurales causantes de este problema, como la alta informalidad, también deben ser atendidos con otras políticas públicas.

La propuesta de PU actualmente discutida es un paso en la dirección correcta, al igual que la decisión de garantizar algunos recursos para su financiamiento. Sin embargo, en la medida que constituye un programa de largo plazo, es recomendable profundizar en el debate sobre su diseño, con la finalidad de garantizar su adecuado funcionamiento, su financiamiento en el largo plazo y mitigar posibles distorsiones en otros mercados.

En este estudio se ha cuantificado el costo fiscal de la propuesta en su estado actual en el dictamen aprobado por Diputados. Este costo representa, en promedio, entre 0.5% y 0.7% del PIB como flujo anual, dependiendo del crecimiento de la economía.

En este sentido, se hacen algunas sugerencias que pueden mejorar el diseño y el funcionamiento del programa, mientras se reduce su costo fiscal. En particular se discute la pertinencia de eliminar el fideicomiso irrevocable y considerar otro mecanismo alternativo que garantice el financiamiento futuro de este programa. La idea de crear este fideicomiso vinculado a cuentas individuales resulta una medida en cierto sentido forzada y que conduciría a una sobreacumulación de recursos.

Sin embargo, una modificación más radical a esta propuesta es la de considerar una pensión mínima proporcional, en donde la PU sería el piso, pero que al atarse con los programas contributivos existentes, permite disminuir el costo fiscal del programa, al tiempo que se reducen algunos incentivos que podrían generar distorsiones en el mercado laboral. Este esquema se está implementado en Chile. En todo caso estas son algunas ideas que serían parte de una discusión y análisis más amplio. La orientación estratégica de las aportaciones del FMPED al Sistema de Pensión Universal podría considerar las propuestas elaboradas en este análisis.

Bibliografía

- Acosta Brasil y Alejandro Villagómez, (2012), *La cobertura de pensiones en México*, en Seguridad Social Universal, Fausto Hernández, Editor, CIDE.
- Sales, Carlos, Fernando Solís y F. Alejandro Villagómez (1998), *Pension System Reform: The Mexican Case*, en *Privatizing Social Security*, editado por Martin Feldstein, NBER y The Chicago University Press.
- Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez, (1999) “Las Pensiones”, en *La Seguridad Social en México*, *Lecturas del Trimestre Económico*, No. 88, FCE
- Valdés Prieto, Salvador, (2009), *The 2008 Chilean Reform to First-Pillar Pensions*, CESIFO WP 2520.
- Vázquez Colmenares, Pedro (2012) *Pensiones en México, la Próxima crisis*, Ed. SXXI
- Villagómez, Alejandro y Gabriel Ramírez, (2013), *Más allá de las Pensiones Contributivas*, Cap. 10 México, en “*Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina*”, Rafael Rofman, Ignacio Apella y Evelyn Vezza editores. Banco Mundial.
- _____ (2014) *Propuesta de una Pensión Proporcional en México*, *Trimestre Económico*, (a publicarse).
- Villagómez, F. Alejandro (2015), “México: un esquema multipilar fragmentado”, en *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: experiencias, lecciones y propuestas*; Tomo II, Coordinador, Rodrigo Acuña, Sura Asset Management, Chile.

ANEXO A1. Estimación de los Costos Fiscales de la Propuesta

En este anexo se presenta la estimación detallada del costo de la Pensión Universal (PU) propuesta por el Gobierno Federal, considerando las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados y publicadas en la Gaceta Parlamentaria del 13 de marzo de 2014. Primero se estimará la Población Potencial de Beneficiarios de la PU utilizando la Proyección de la Población Mexicana 2010 – 2050 proporcionada por CONAPO y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012. Para el análisis de costos de la PU se realizarán evaluaciones independientes de sus tres componentes:

- El pago de las pensiones en curso del programa “Pensión para Adultos Mayores” (PAM) que serán absorbidas por la PU, cuyo beneficio actual (580 pesos, 28% del salario mínimo mensual) se actualizará hasta alcanzar los 1,092 pesos en un periodo no mayor a 15 años.¹⁵ Esta pensión se entregará a tres tipos de beneficiario:
 - iv. La población que no cuenta con ningún tipo de pensión contributiva al alcanzar la edad de retiro.
 - v. La población que cuenta con una pensión contributiva, pero ésta es menor a 1,092 pesos, el monto objetivo de la Pensión Universal.
 - vi. Los adultos mayores extranjeros pero con residencia permanente en México y que no cuentan con alguna otra pensión.
- El Pago de Marcha¹⁶ que corresponde a un bimestre del pago de la PU para todos aquellos beneficiarios que fallecen en el año en curso.
- La constitución del Fideicomiso Irrevocable con un depósito mensual para todos aquellos mexicanos que a partir de 2014 cumplan 18 años con el fin de financiar en el futuro la PU.

A.1 Población Potencial y Beneficiarios de la Pensión Universal

El carácter de cobertura universal de la PU implica, *ex ante*, que cualquier mexicano que cumpla los requisitos necesarios tendrá acceso al beneficio, por lo que las estimaciones realizadas a continuación se realizarán a partir de una población potencial de beneficiarios.

El ejercicio supondrá que el programa actual PAM tendrá una cobertura del 100 por ciento al finalizar el año 2015 y que permitirá una transición de todos sus beneficiarios hacia el programa

¹⁵ De acuerdo con la disposición primera del artículo segundo, capítulo V de la propuesta de Ley Universal entregada al Congreso en la segunda quincena de octubre de 2013 aprobada por la Cámara de Diputados y publicada en la gaceta Parlamentaria del 13 de marzo de 2014.

¹⁶ Se refiere al beneficio equivalente a dos pagos de PU y que se otorga por única vez al representante del beneficiario cuando éste fallece.

PU en el año 2016; dicho programa deberá cubrir a un estimado de 6.17 millones de beneficiarios, que representan el 73.4% de la población con 65 años o más. El presupuesto aprobado para dicho programa en 2014 es de 42.2 miles de millones de pesos, lo que representa el 0.3% del PIB.

La estimación realizada considera los principales criterios estipulados en la propuesta aprobada en la Minuta de la Cámara de Diputados para tener derecho a la pensión, y que son los siguientes:

- **Edad:** 65 años de edad en 2014. La ley contempla que la edad mínima para recibir el beneficio se revisará cada 5 años, y se ajustará por un factor de 0.87 por ciento de la Esperanza de Vida General calculada por CONAPO.¹⁷
- **Residentes en el país:** la pensión se otorgará para mexicanos y para extranjeros que demuestren una residencia de al menos 25 años en el país.
- **Pensionabilidad:** los trabajadores no deben contar con alguna otra pensión de los esquemas contributivos del país. La Cámara de Diputados modificó lo anterior para que cualquier mexicano con alguna otra pensión pueda tener acceso al beneficio de la PU, siempre que ésta no sea superior a los 1,092 pesos de este beneficio. En el acuerdo para definir las reglas de operatividad del programa “Pensión para Adultos Mayores” en el Diario Oficial¹⁸ se aplicará esta regla a partir del 2015.

Se define la **Población Potencial** al grupo de individuos que cuenten con los requisitos de edad y residencia para recibir la PU, debido a que los factores para recibir una pensión contributiva corresponden a una serie de factores idiosincráticos y de mercado laboral que no corresponden necesariamente a la Esperanza de Vida ni a la dinámica poblacional. Derivado de lo anterior, se define la **Población Beneficiaria** al grupo de individuos que cuenten con los requisitos de edad y residencia, pero que además cumplen el requisito de no tener una pensión contributiva superior a 1,092 pesos.

a) Estimación de la Población Potencial

Se utilizan las estimaciones de CONAPO para identificar a la población total nacional que cumpla con los requisitos de edad y su regla de actualización que especifica la Ley, a partir de los cuales se estimará la Población Potencial, la cual incluye a la Población Beneficiaria. Según estas estimaciones, en el año 2015 México cuenta con una población de 121.7 millones de mexicanos y se prevé que para el año 2050 ascienda a 151.1 millones. En el Cuadro A.1 se muestra la Población Potencial de recibir la PU de acuerdo a la definición antes señalada.

¹⁷ Capítulo II, artículo 4 de la propuesta.

¹⁸ DOF-29-12-2014.

Cuadro A.1 Estimación de la Población Potencial

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Esperanza de Vida al Nacimiento Nacional (años)	74.9	75.5	75.8	77.0	78.2	79.4
Edad Mínima para recibir PU	65	65	66	67	68	69
Población Potencial (millones)	8.4	9.3	9.5	12.2	15.8	18.8
% Población Total	6.9%	7.4%	7.4%	8.8%	10.8%	12.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

La Población Potencial en 2015 es de 8.4 millones de residentes en el país (6.9% de la población del país) y hacia finales de 2018 serán 9.3 millones lo que representará (7.4% de la población total). De acuerdo con la regla de actualización de la edad mínima, aproximadamente cada 10 años (a partir de 2021) se incrementará en 1 año la edad para recibir la PU, con respecto a la edad mínima vigente en dicho año, de tal forma que en 2021 será necesario contar con 66 años, en 2030 con 67, en 2040 con 68 y en 2050 con 69. En el año 2050 se estima que la Población Potencial sea de 18.8 millones de residentes en el país, lo que representará el 12.4% de la población total.

b) Estimación de la Población Beneficiaria

Para estimar la Población Beneficiaria es necesario excluir aquellas personas que efectivamente recibirán una pensión contributiva mayor al límite establecido en la propuesta de Ley. Asimismo es necesario incluir a las personas que aunque participaron en esquemas contributivos, no cumplan con los requisitos para obtener una pensión (por ejemplo, por no cumplir con las semanas mínimas de cotización). Debido a la pulverización de los esquemas de pensiones en el país (esquemas IMSS, ISSSTE, estados, municipios, universidades, paraestatales, etc.), se tienen dificultades para obtener datos puntuales de los beneficiarios finales. Se han realizado diversos esfuerzos para obtener una estimación de beneficiarios de estos programas, pero con diferente nivel de éxito.¹⁹

El ejercicio que utilizamos aquí será tomar la información de pensionados reportada en la ENIGH 2012 Nueva Construcción, encuesta representativa de la población mexicana, la cual cuenta con información autorreportada de beneficiarios de todos los esquemas de pensiones en el país, lo cual permite extraerlos de la Población Potencial estimada. Debido a que no se cuenta con información de datos panel²⁰ de individuos particulares para poder construir una historia de la evolución de los esquemas de pensiones, se utilizarán las proporciones de beneficiarios de esquemas contributivos de la ENIGH 2012 y se asumirá que esta proporción se mantendrá constante en el tiempo. Este supuesto es consistente con la realidad en tanto no se den modificaciones

¹⁹ Consultar Vázquez Colmenares (2012) y a Villagómez y Ramírez (2013)

²⁰ Este tipo de datos ofrecen información para un mismo individuo en diferentes años, lo que permite construir su historia sobre la variable relevante en discusión.

macroeconómicas relevantes que cambien los porcentajes de población cubierta con los esquemas contributivos actuales, los cuales se encuentran estrechamente vinculados con el mercado laboral en el país.

El ejercicio a realizar consiste en proyectar con las proporciones de la ENIGH 2012 y las proyecciones de población 2010 a 2050 de CONAPO, los siguientes grupos de beneficiarios: las generaciones de individuos con 18 años y más sobre las que se deben realizar aportaciones al Fideicomiso Irrevocable, la población que recibirá la Pensión Universal, donde se incluyen tanto a personas que no tienen ninguna otra pensión, como aquellos que tienen una pensión contributiva menor a 1,092 pesos y a residentes extranjeros, finalmente la población que fallece y recibe el apoyo de Pago de Marcha.

b.1) Estimación de la Población para la Constitución del Fideicomiso Irrevocable

En las disposiciones transitorias de la Ley de la Pensión Universal propuesta por la Cámara de Diputados, artículo segundo, sección IV, se establece el mecanismo de financiamiento de largo plazo de la PU por medio de la Constitución de un Fideicomiso irrevocable y sin estructura orgánica. En este fideicomiso se depositará una cantidad por cada mexicano a partir de que cumpla los 18 años, a fin de que al llegar el momento de su jubilación y en caso de necesitarlo, el Fideicomiso Irrevocable posea los fondos para el pago de la PU.

La estimación de esta población se realiza con los datos de CONAPO, de tal forma que en el 2016 se realizarán provisiones para la población que cumpla 18 años; en 2017 serán los nuevos entrantes con población de 18 años más la población que cuente con 19 años y así sucesivamente. El objetivo del Fideicomiso Irrevocable es la de proporcionar fondeo para el grueso de la población y por la naturaleza de su constitución tendrá un crecimiento más dinámico entre los componentes de los costos de la PU.

b.2) Estimación de la Población que recibe el recurso de la Pensión Universal

Con la información de la ENIGH 2012 Nueva Construcción se obtienen los grupos de población que tienen una pensión contributiva mayor a 1,092 pesos y se extraen de la Población Beneficiaria. También se identifican los beneficiarios con pensiones por montos por debajo de los 1,092 pesos y en el caso de los adultos mayores extranjeros, se utilizan datos del Observatorio de Migración Internacional como una aproximación consistente.

b.3) Estimación de la Población sujeta al Pago de Marcha

La PU otorgará un pago a la muerte del beneficiario que equivale a un bimestre del beneficio de la PU, para apoyar a la familia con los gastos funerarios. Este apoyo tiene un efecto positivo en el programa ya que contribuye a la actualización y el mantenimiento del padrón de beneficiarios, y así asignar eficientemente la PU a nuevos individuos una vez que los beneficiarios actuales fallecen.

En el Cuadro A.2 se muestra el resumen de la proyección que conforma la Población Beneficiaria.

Cuadro A.2 Proyección de la Población Beneficiaria de la Pensión Universal

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Población Objetivo del Fideicomiso Irrevocable (millones)	-	6.6	13.0	31.2	50.2	68.3
% Población Total	0.0%	5.3%	10.1%	22.6%	34.5%	45.2%
Población que recibe PU - en curso de Pago (millones)	6.2	6.8	7.0	8.7	11.3	13.5
% Población Potencial	73.4%	73.4%	72.8%	71.9%	72.0%	71.9%
Adultos con pensión contributiva < 1,092 pesos (miles)	34.3	38.1	36.3	47.7	66.4	86.2
% Población que recibe PU	0.56%	0.56%	0.52%	0.55%	0.59%	0.64%
Adultos Mayores Extranjeros (miles)	21.6	24.0	24.6	31.3	40.5	48.3
% Población que recibe PU	0.35%	0.35%	0.35%	0.36%	0.36%	0.36%
Población por la que se recibe Pago de Marcha (millones)	0.4	0.4	0.4	0.6	0.8	1.0
% Población que recibe PU	6.2%	6.2%	6.4%	6.6%	6.8%	7.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, ENIGH 2012 Nueva Construcción, OMI.

La población objetivo del Fideicomiso Irrevocable tiene un crecimiento geométrico tal que en 2050 se estima que las aportaciones al mismo se realizarán sobre una población de 68.3 millones de individuos, lo que representa el 45.2% de la población total en el país.

Con la información de la ENIGH 2012 y su aplicación a la población proyectada de CONAPO, en 2015 la población de adultos mayores que recibirá la Pensión Universal asciende a 6.2 millones de individuos, lo que representa el 73.4% de la Población Potencial, mientras que hacia 2050 la Población Beneficiaria ascenderá a 13.5 millones de residentes en el país, lo que supondrá el 71.9% de la Población Potencial. De este grupo, se estima que en 2015, 34.3 miles de pensiones (0.56% de la población con pensión universal) corresponderán a jubilados cuya pensión es inferior a 1,092 pesos, mientras que 21.6 mil pensiones (0.35%) será para adultos mayores extranjeros con residencia en el país. Hacia el año 2050, estos grupos se incrementarán a 86.2 miles de jubilados con otras pensiones por monto menor a 1,092 pesos y a 48.3 miles de adultos mayores extranjeros.

Finalmente, en 2015 saldrán 0.4 millones de pensionados por fallecimiento, lo cual representa el 6.2% de la población que recibirá una Pensión Universal. El crecimiento de estas

salidas está sujeto directamente a la dinámica poblacional, de tal forma que se estima que hacia 2050 saldrán del programa por fallecimiento 1 millón de beneficiarios, lo que representará 7.3% de la población que recibe la PU.

APÉNDICE A1. Estimación de los Costos Fiscales de la Pensión Universal

Los supuestos generales de la valuación son los siguientes:

1. Para las estimaciones en valor presente a enero de 2015, se considera una tasa de descuento de 3.5% real anual, convertible mensualmente para los flujos del Fideicomiso Irrevocable, convertible bimestralmente para el pago de la Pensión Universal y convertible semestralmente para el pago único del Pago de Marcha.²¹
2. Todos los montos se calculan en términos constantes del año 2015.
3. Las valoraciones con respecto del PIB se tomarán con respecto del último dato disponible a la fecha del cálculo que es al cierre de diciembre de 2014 (17,050,554 millones de pesos).
4. Las valoraciones de Salarios Mínimos (SM) se tomarán en función del SM vigente en 2015 para la zona A (70.10 pesos diarios, 2,103 pesos mensuales).

Al igual que en el caso de la población estimada en el apartado anterior, aquí presentamos el cálculo de los costos fiscales de forma separada. Para todos los cálculos se detallarán fundamentalmente tres aspectos:

1. El flujo anual traído a valor presente de enero 2015.
2. El valor presente de los costos fiscales acumulados entre 2015 y 2018 (que corresponden a la administración federal actual) y una estimación de largo plazo para el periodo 2015-2050.
3. En ambos casos se presentarán los datos como proporción del PIB. Se utilizan dos valores del PIB. El primero corresponde al crecimiento real del PIB del 5.2% a partir del 2017, conforme a las estimaciones de la SHCP. Alternativamente presentamos resultados utilizando un valor del 3.5% real a partir del 2017, acorde con el comportamiento tendencial registrado en los últimos años.

En la siguiente sección se describirán los pagos unitarios que se realizarán a cada beneficiario. Después se analizarán los flujos anuales de cada tipo de pago que tendrá que realizar el Gobierno Federal, y finalmente se presentarán las proyecciones de periodos acumulados.

a) Pagos por Tipo de Beneficiario de la Pensión Universal

De acuerdo con la propuesta de ley, se plantea que la PU absorberá a los beneficiarios del actual esquema de Pensión para Adultos Mayores (PAM), por lo que se plantea que el beneficio actual (28% del salario mínimo mensual, que equivale a 580 pesos mensuales en 2015) se ajuste

²¹ Se utiliza una periodicidad mensual para las aportaciones al Fideicomiso Irrevocable. En el caso del pago de la Pensión Universal se utiliza una medición bimestral puesto que los pagos a los beneficiarios se realizan con dicha periodicidad, mientras que el Pago de Marcha se considera que en promedio se pagará a mitad de año.

progresivamente en un periodo no mayor a 15 años para que el beneficio final se sitúe en 1,092 pesos como corresponde a la PU. Para la estimación siguiente se supone que la PU se incrementará anualmente 34.13 pesos hasta que se alcancen los 1,092 pesos en términos constantes en el año 2030, que representarán 52% del salario mínimo mensual.

El segundo tipo de beneficio es la estimación del Pago de Marcha de Personas Fallecidas. Como lo indica la propuesta de Ley, se establecerá un pago único equivalente a un bimestre del beneficio a los familiares una vez que suceda el fallecimiento del beneficiario de la PU. El beneficio se calcula considerando que la población que fallece en valor esperado a la mitad de cada año.

En el Cuadro A.3 se resumen los pagos unitarios que se realizarán por concepto de Pensión Universal y Pago de Marcha.

Cuadro A.3 Actualización del Beneficio de la Pensión Universal y el Pago de Marcha
(En pesos de 2015)

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Pensión Universal (mensual)	580	682	785	1,092	1,092	1,092
Salarios Mínimos	0.28	0.32	0.37	0.52	0.52	0.52
Pago de Marcha (único pago bimestral)	1,160	1,365	1,570	2,184	2,184	2,184
Salarios Mínimos	0.55	0.65	0.75	1.04	1.04	1.04

Fuente: Elaboración propia.

Para obtener los flujos de pago del Fideicomiso Irrevocable, primero tenemos que realizar un ejercicio por cada grupo de nuevos individuos entrantes para ser considerados en la valuación. Cada nuevo grupo de individuos de 18 años se considerará como una “generación”, así, la generación 2016 será de aquellos individuos que ingresaron a la contabilidad en el año 2016. Conforme transcurran los años, se tendrá un incremento de población compuesto por varias “generaciones”. Cada generación está sujeta a un incremento de la esperanza de vida, lo cual tiene un impacto en la aportación necesaria para garantizar el pago de una Pensión Universal en el momento en que se conviertan en Población Potencial. Para obtener el monto necesario para el pago de una Pensión Universal, se estimaron valores de Unidad de Renta Vitalicia (URV) con la metodología CONSAR y se les aplicó un factor de ajuste para considerar el incremento de la esperanza de vida por generación. Con dicha URV se obtiene la aportación necesaria que debe realizar el Gobierno Federal por cada individuo perteneciente a una misma generación. En el Cuadro A.4 se resume este ejercicio y se presentan las aportaciones mensuales y anuales necesarias por cada generación considerada en el análisis.

Cuadro A.4 Pagos por Generación para el Fideicomiso Irrevocable

(En pesos de 2015)

Generación	Año Pensionable	URV al Año Pensionable	PU Anual (pesos)	PVTPU (pesos)	Pago Mensual (pesos)	Pago Mensual (SM)	Pago Anual (pesos)
2016	2063	19.41	13,104	254,345	181	0.1	2,170
2018	2065	19.45	13,104	254,866	181	0.1	2,175
2021	2068	19.07	13,104	249,885	178	0.1	2,132
2030	2077	18.80	13,104	246,338	175	0.1	2,102
2040	2087	18.54	13,104	242,917	173	0.1	2,073
2050	2097	18.27	13,104	239,356	170	0.1	2,042

Nota: URV = Unidad de Renta Vitalicia; PVTPU = Proyección del Valor Total, necesario para pagar una PU al momento de jubilación de la generación.

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de datos de CONAPO y CONSAR.

Por ejemplo, la generación 2016 tiene como horizonte un año pensionable en 2063, por lo que para esta generación la URV marca un esperado de pago de 19.41 años de pensión; el pago mensual por cada individuo de esa generación es de 181 pesos (0.1 SM), mientras que para un individuo de la generación 2050 la URV estimada es de 18.27 años de pensión y un pago mensual de 170 pesos. Es importante mencionar que los pagos varían no sólo por efecto del incremento de la esperanza de vida, sino también por el ajuste a la edad mínima para poder entrar a la Población Potencial sujeta al Beneficio.

b) Flujos Anuales para el Financiamiento de la Pensión Universal

En la siguiente sección se estiman los flujos a cargo del Gobierno Federal para el financiamiento de la Pensión Universal. Primero analizaremos los flujos del Fideicomiso Irrevocable y posteriormente los que corresponden al pago de la Pensión Universal y del Pago de Marcha.

b.1) Flujos de Pago al Fideicomiso Irrevocable

El Fideicomiso Irrevocable se alimentará de las aportaciones que realice el Gobierno Federal, las cuales crecerán por efecto de las nuevas generaciones de individuos de 18 años que se vayan incorporando al cálculo. En la siguiente sección se completará el análisis al realizar el ajuste por la recuperación de recursos en el Fideicomiso por efecto de la mortalidad de las generaciones. Cuando un individuo considerado en una generación muere, entonces se liberan los recursos acumulados en el Fideicomiso, por lo que el Gobierno Federal puede reasignarlos al pago de otro individuo.

El análisis se realizó de la siguiente forma. Primero se estimaron las generaciones consideradas en el Fideicomiso Irrevocable entre los años 2016 y 2050, así como las salidas por muerte de cada una de ellas por cada año transcurrido.²² Posteriormente, con los resultados del

²²Las muertes por año se calcularon como la diferencia de la población de edad j del año $t-1$ menos la población de edad $j+1$ del año t (por ejemplo, las muertes en el año 2015 de edad 65, se obtiene de la

Cuadro A.3 se estimaron y acumularon las aportaciones nocionales de todos los individuos por generación y también se calcularon los recursos acumulados por los individuos fallecidos en dicha generación. En el Cuadro A.5 se resume este cálculo y se obtiene el flujo neto anual a cargo del Gobierno Federal.

Cuadro A.5 Flujos de pago al Fideicomiso Irrevocable

(Cifras en valor presente de flujos anuales a 2015)

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Población Objetivo del Fideicomiso Irrevocable (millones)	-	6.6	13.0	31.2	50.2	68.3
Obligación de Pago al Fideicomiso Irrevocable (millones de pesos anuales)	-	14,321	27,955	66,714	106,661	144,022
Población que sale de la Población Objetivo por muerte (miles)	-	27.8	73.7	181.3	248.3	302.7
Recuperación de recursos por ajuste a población (millones de pesos anuales)	-	127	613	3,526	8,043	15,481
Pago al Fideicomiso Irrevocable Neto (millones de pesos anuales)	-	14,195	27,342	63,188	98,618	128,541
% Disminución de Aportación de Flujo	-	0.9%	2.2%	5.3%	7.5%	10.7%

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de datos de CONAPO y CONSAR.

De acuerdo con los supuestos del cálculo, la primera generación sería la 2016. Para el año 2018, la población sobre la cual se calculan los flujos al Fideicomiso Irrevocable es sobre 6.6 millones de personas y por un flujo anual de 12,480 millones de pesos que es la Obligación de Pago del Gobierno Federal. A este monto, se debe restar el saldo acumulado por los individuos de las generaciones 2016 y 2017 que mueren en el 2018, 27.8 miles de individuos, cuyos recursos acumulados entre 2016 a 2018 representan 110 millones de pesos, los cuales se reasignarán dentro del Fideicomiso, lo que disminuye la obligación del Gobierno Federal. De esta forma, el pago neto que se debe realizar es de 12,370 millones de pesos, lo que representa un ahorro de 0.9% con respecto de la obligación original. Conforme madure el Fideicomiso Irrevocable, la recuperación de recursos por el ajuste de población es más significativo, y hacia 2050 representa una disminución directa de la obligación del gobierno de 10.7%.

b.2) Flujos de Pago de la Pensión Universal por Componentes

Una vez obtenidos los flujos netos anuales requeridos para el Fideicomiso Irrevocable, se procede al cálculo de los pagos de la Pensión Universal y del Pago de Marcha. En el caso de la Pensión Universal en curso de pago y del Pago de Marcha, se utiliza la información del Cuadro A.2 que contiene la población estimada para recibir cada beneficio, se multiplica por el pago unitario contenido en el Cuadro A.3 y se obtiene el valor presente de cada flujo al año 2015, con la tasa de rendimiento de referencia del 3.5% real.

diferencia de la población de edad 65 a diciembre del año 2014 menos la población de edad 66 a diciembre del año 2015), obtenidas con las proyecciones de CONAPO.

En el Cuadro A.6 se presenta el resumen del flujo futuro del pago anual a cargo del Gobierno Federal, a precios constantes del 2015 y puesto como porcentaje del PIB considerando dos ejercicios: con una trayectoria de crecimiento del PIB de 3.5% y otra más optimista con 5.2%.

Cuadro A.6 Flujos de Pago de la Pensión Universal por Componentes
(Flujos a precios constantes de 2015, selección de años)

	2015	2018	2021	2030	2040	2050
Pensión Universal - En curso de pago (millones de pesos anuales)	43,544	56,805	66,418	116,295	150,680	179,369
% Proporción PIB (3.5%)	0.29	0.34	0.36	0.46	0.43	0.36
% Proporción PIB (5.2%)	0.29	0.33	0.33	0.37	0.29	0.21
Pago de Marcha (millones de pesos anuales)	438	564	689	1,236	1,655	2,116
% Proporción PIB (3.5%)	0.003	0.003	0.004	0.005	0.005	0.004
% Proporción PIB (5.2%)	0.003	0.003	0.003	0.004	0.003	0.002
Pago al Fideicomiso Irrevocable Neto (millones de pesos anuales)	-	14,195	27,342	63,188	98,618	128,541
% Proporción PIB (3.5%)	-	0.09	0.15	0.25	0.28	0.26
% Proporción PIB (5.2%)	-	0.08	0.14	0.20	0.19	0.15
Erogación Total (millones de pesos anuales)	43,981	71,564	94,449	180,719	250,952	310,025
% Proporción PIB (3.5%)	0.29	0.43	0.51	0.72	0.71	0.62
% Proporción PIB (5.2%)	0.29	0.42	0.47	0.57	0.48	0.36

Nota: los números entre paréntesis corresponden al supuesto de crecimiento económico.

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de datos de CONAPO y CONSAR.

Como se aprecia en el Cuadro A.6, la erogación total por todos los componentes de la Pensión Universal representa el 0.29% del PIB en 2015 y alcanza un máximo en 2030 equivalente al 0.57% del PIB cuando la economía crece más y un máximo del 0.72% con la menor tasa de crecimiento del PIB. La principal erogación la constituye el pago de Pensión Universal en curso, aunque el rubro con mayor velocidad de crecimiento corresponde al Fideicomiso Irrevocable. Por su parte, el Pago de Marcha se mantiene estable debido a que el origen del pago satisface a la esperanza de vida de la población.

c) Proyección de Obligaciones Totales de la Pensión Universal

Finalmente, se presenta el Valor Presente de las obligaciones del Gobierno Federal por concepto de las Obligaciones Totales de la Pensión Universal para el periodo 2015 – 2018 que corresponde a la gestión de la actual administración y una proyección de largo plazo 2015 - 2050. En el Cuadro A.7 se resumen dichos resultados.

Cuadro A.7 Proyección de Obligaciones Totales de la Pensión Universal
(Obligaciones en Valor Presente como % del PIB)

	2015 - 2018		2015 - 2050	
	3.50%	5.20%	3.50%	5.20%
Costo de la Pensión Universal en Curso	1.16%	1.12%	7.89%	5.27%
Costo de Pago de Marcha de Beneficiarios Fallecidos	0.01%	0.01%	0.08%	0.06%
Costo de Constitución del Fideicomiso Irrevocable	0.16%	0.15%	3.96%	2.37%
Costo Total (Pensión Curso + Marcha + Fideicomiso Irrevocable)	1.33%	1.28%	11.94%	7.69%

Fuente: Elaboración propia.

Se espera que el Costo Total de la PU durante lo que resta del sexenio represente entre el 1.33% del PIB (en un escenario de bajo crecimiento económico) y 1.28% (con el supuesto de alto crecimiento), mientras que la estimación de largo plazo de 2014 – 2050 implica una obligación acumulada que representa entre 7.69% y 11.94% en los escenarios de alto y bajo crecimiento económico, respectivamente.

APÉNDICE A2. Definición del Monto de la Pensión Proporcional

La PP considera como parámetro de otorgamiento la densidad de contribución alcanzada por los trabajadores, de forma que a mayor densidad de contribución, el individuo recibirá una PP de mayor cuantía, lo cual reduce el incentivo a disminuir la densidad de contribución durante la etapa laboral activa. La siguiente expresión define el monto de la PP:

$$PP_i^{65} = (PMG_i^{65} - PMO_i^{65}) \frac{DA_i}{D_{i,PMG}} + PMO_i^{65}$$

Donde PP_i^{65} es la pensión proporcional del individuo i al alcanzar 65 años de edad; PMG_i^{65} la Pensión Mínima Garantizada por un individuo i al alcanzar los 65 años de edad; PMO_i^{65} la Pensión Mínima Objetivo para un individuo i al alcanzar los 65 años de edad; DA_i la Densidad de contribución del individuo i durante su historia laboral y $D_{i,PMG}$ la Densidad de Contribución que necesita el individuo i para obtener una PMG.

ANEXO A2. Beneficios y Costos Totales de la Pensión Proporcional

Edad	Población			Actual		Propuesta		Beneficio	
	Ley 1997 (millones hab.)	No lograrán PMG (millones hab.)	%	Pensión Universal (\$M)	Costo Total PMO (millones MXN)	Pensión Proporcional (\$M)	Costo Total PP (millones MXN)	Incremento Pensión (prom.)	Disminución Costos (prom.)
	18.6	10.5	56.6%	0.54	2,427.3	0.61	1,775.7	11.9%	26.8%
15 - 19	3.2	1.6	51.0%	0.54	374.0	0.57	302.5	4.5%	19.1%
20 - 24	3.1	1.2	37.7%	0.54	275.9	0.64	146.2	17.7%	47.0%
25 - 29	2.9	1.0	34.9%	0.54	224.3	0.67	115.4	23.1%	48.6%
30 - 34	2.3	1.0	43.9%	0.54	228.0	0.65	134.9	19.9%	40.8%
35 - 39	1.9	1.1	56.0%	0.54	243.5	0.63	159.4	16.1%	34.6%
40 - 44	1.4	1.1	73.5%	0.54	235.4	0.61	168.0	13.0%	28.6%
45 - 49	1.2	1.1	88.3%	0.54	250.2	0.60	193.4	11.3%	22.7%
50 - 54	1.1	1.0	95.5%	0.54	232.1	0.58	203.7	7.6%	12.2%
55 - 59	0.8	0.8	99.1%	0.54	184.3	0.57	174.5	4.8%	5.4%
60 - 64	0.8	0.8	99.7%	0.54	179.5	0.55	177.8	1.0%	1.0%