



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Dirección General de
Servicios de Documentación,
Información y Análisis

“Análisis de la Seguridad Social Universal en la vertiente de la Pensión para los Adultos Mayores de México”

Elaborado por:
M. en E. Reyes Tépac Marcial
Investigador Parlamentario

Julio, 2015

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque; Deleg. Venustiano Carranza;
C.P. 15969, México, D.F; Teléfono: 50 36 00 00 ext. 67027 y 67035;
Fax: 5628-1300 ext.4726
e. mail: reyes.tepach@congreso.gob.mx

Análisis de la Seguridad Social Universal en la vertiente de la Pensión para los Adultos Mayores de México

	Contenido	Página
	Resumen / Abstract	3
	Introducción	4
	Resumen Ejecutivo	9
1.	Relación entre la Política Económica y la Política Social	10
2.	Modelos de Política Social	15
2.1.	Estado de Bienestar y Universalismo	16
2.2.	Desarrollo Humano y Seguridad Humana	18
2.3.	Seguridad Social Universal	19
3.	Hipótesis del Ingreso Permanente y del Ciclo de Vida del Consumo y el Ahorro	22
3.1.	Hipótesis del Ingreso Permanente	22
3.2.	Hipótesis del Ciclo de Vida para el Consumo y el Ahorro	24
4.	Estado de Bienestar y Seguridad Social	28
4.1.	Seguridad Social y su Tipología	29
4.2.	Subsistema de Pensiones y su Tipología	29
5.	Análisis Demográfico y Socioeconómico de la Población de Adultos Mayores	31
5.1.	Transición Demográfica	31
5.2.	Población de Adultos Mayores	38
5.3.	Marco Conceptual de la Pobreza y Población de Adultos Mayores en esta Situación	40
5.3.1.	Marco Conceptual de la Pobreza	40
5.3.2.	Población de Adultos Mayores en Situación de Pobreza	43
6.	Construcción de las Instituciones de Protección Social Universal en México	46
6.1.	Ingreso Mínimo Universal	46
6.2.	Seguro de Desempleo	48
6.3.	Pensión Universal para los Adultos Mayores	51
7.	Análisis de Antecedentes y Constitucional sobre la Pensión Universal para Adultos Mayores	52
7.1.	Antecedentes del Programa de la Pensión Universal	53
7.2.	Reforma Constitucional para la Pensión Universal	55
8.	Método Positivo y Normativo del Análisis de la Pensión Universal	59
8.1.	Método Positivo	59
8.2.	Método Normativo	60
8.2.1.	Umbral de Edad	60
8.2.2.	Monto de la Prestación	61
8.2.3.	Satisfacción de la Canasta Básica Alimentaria	62
8.2.4.	Costo Fiscal	63
8.2.5.	Universalidad y Simplicidad	66
	Conclusiones	68
	Bibliografía	70

Resumen

Este estudio tiene como objetivo analizar el sistema de Seguridad Social Universal en su vertiente de la Pensión para Adultos Mayores. Para ello se establece la necesidad de que se genere una simbiosis entre la política económica y la social, adicionalmente, se esbozan las principales características de los modelos teóricos de desarrollo social instrumentados en México y que están relacionados con el Estado de Bienestar y el Universalismo, el Desarrollo y la Seguridad Humana y la Seguridad Social Universal. Se plantean las hipótesis del ingreso permanente y del ciclo de vida de las personas y la violación del supuesto del trabajo permanente, lo que permite explicar la conformación de los sistemas de protección social duales: uno de tipo contributivo financiado con el historial laboral de los individuos y otro de corte asistencialista cubierto con los impuestos generales. Desde la perspectiva empírica, se evalúa la transición demográfica de nuestro país, el proceso de envejecimiento poblacional y la Pensión Universal como un instrumento del Gobierno Federal para elevar la calidad de vida de los adultos mayores que están en condición de rezago social.

Palabras claves: Seguridad Social Universal, Pensión Universal, Adultos Mayores, Ciclo de Vida, Transición Demográfica.

Abstract

The objective of this study is to evaluate the Social Security system with Universal coverage, in the Senior Citizens' Pension branch. To reach it, the need of generating a symbiotic relation between economic and socials politics is established; and the main characteristics of the theoretical models of social development implemented in Mexico –associated to State Welfare and Universalism, Human Development and Security, and Universal Social Security– are outlined. Hypothesis on permanent income, on people's life cycle and the supposed permanent job's breach are posed, in order to explain the conformation the dual social protection systems: one of the contributory type financed by the individuals work history, another of the public assistance sort paid by the tax income. From the empirical point of view, Universal Pension –implemented by the Federal Government to improve life quality for social straggled senior citizens– aging process and demographic transition are evaluated.

Key Words: Social Security system with Universal coverage; Universal Pension; Senior Citizens; Life Cycle; Demographic Transition.

Introducción

En la LXII Legislatura del Congreso de la Unión ningún grupo parlamentario logró la mayoría calificada necesaria para aprobar reformas constitucionales, las fuerzas políticas tampoco alcanzaron la mayoría relativa, lo que les impidió aprobar por sí sola las reformas a las leyes secundaria.

La falta de una mayoría calificada y relativa no fue un impedimento para que los grupos parlamentarios en ambas Cámaras aprobaran un conjunto de reformas constituciones y de leyes secundarias, que desde el enfoque económico, han desregulando sectores claves con el objeto de abrir espacios de oportunidad a la inversión privada nacional y extranjera en actividades estratégicas, que antes estaban reservadas de manera exclusiva para el Estado, o existían restricciones para el arribo de la inversión no gubernamental.

El “Pacto por México” fue el instrumento por excelencia que permitió darle profundidad y rapidez a los procedimientos legislativos, elevando la productividad legislativa en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Desde el inicio de los gobiernos sin mayoría no se habían realizado reformas constitucionales y a las leyes secundarias tan trascendentales como las alcanzadas en la presente Legislatura.

Este acuerdo parlamentario se acordó entre las tres principales fuerzas políticas del país representadas en el Congreso de la Unión: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Y permitió construir mayorías artificiales, que no estaban alentadas por convergencias ideológicas, sino decisiones pragmáticas donde se privilegió el reconocimiento de aprobar las reformas contenidas en la agenda del Pacto por México.

Este artificio legislativo se acordó después de que habían pasado cinco Legislaturas (LVII a la LXI) sin que el Congreso de la Unión aprobara reformas trascendentales para la vida económica del país, siendo un instrumento que permitió superar las vicisitudes que trajeron consigo los gobiernos sin mayorías, y que se tradujeron en una “relativa” parálisis parlamentaria, provocada por los “no acuerdos” generados por la falta de un grupo parlamentario que ostentara la mayoría en ambas Cámaras.

En el Pacto por México, los Grupos Parlamentarios establecieron una relación *quid pro quo*, donde el PRI -fortalecido por la coalición *de facto* que construyó con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza- se colocó en el centro de la negociación de la agenda legislativa, acordando con una o dos fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión el sentido de cada una de las reformas que se necesitaban. La lógica de los acuerdos consistió en garantizar una reforma por otra.

Particularmente, existió una relación *quid pro quo* entre la reforma fiscal y la de seguridad social universal. El PRI y su coalición obtuvieron el apoyo del PRD para aprobar la reforma fiscal. En las enmiendas realizadas al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión a la iniciativa presidencial se destacan cambios por los que la primera fuerza de la izquierda mexicana históricamente había luchado, como es el caso de incrementar la tasa marginal del impuesto sobre la renta, la modificación de los regímenes fiscales especiales, gravar las inversiones en la bolsa y dejar intacta la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas.

A cambio del apoyo incondicional brindado a la reforma fiscal, el PRD colocó en la agenda del Pacto por México un tema de política social propia de su plataforma política electoral, como fue la Seguridad Social Universal. El procedimiento legislativo para aprobar la reforma al artículo 4º Constitucional que contiene este derecho universal y sus respectivas leyes secundarias se aprobó en la Cámara de Diputados con los votos del PRI, el PRD, el PVEM y Nueva Alianza, con la oposición del PAN. Sin embargo, al 15 de julio del 2015 el Senado de la República aún no se pronuncia al respecto.

Llama la atención que en la motivación para la reforma fiscal aprobada en octubre del 2013 (siempre difícil de negociar para cualquier Gobierno), se ofreciera a cambio, y como una recompensa al esfuerzo económico que nuevamente está haciendo la sociedad en favor de las finanzas públicas nacionales, un paquete de programas que configurarían la Seguridad Social Universal conformadas por el Seguro de Desempleo y la Pensión Universal para Adultos Mayores. Sin embargo, el procedimiento legislativo para aprobar ambos programas que fortalecerían nuestra política social no se concluye.

De manera particular, los términos del actual dictamen aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en lo referente con el Programa de la Pensión Universal para los Adultos Mayores, establece que beneficiaría a este estrato poblacional de 65 años y más en situación de pobreza, vulnerabilidad o marginación, que viven en nuestro país y que actualmente no gozan de un seguro de vejez, otorgándoles el derecho por Ley a una pensión para afrontar la parte final de su ciclo de vida.

Existen en la actualidad programas a nivel Federal y estatal que otorgan una pensión a los adultos mayores en situación de pobreza, sin embargo, su cobertura no es universal porque está sujeta a la disponibilidad de recursos, en muchos casos también depende de la discrecionalidad de los gobernantes, que la regulan a través de reglas de operación o de acuerdos tomados en su esfera de Gobierno. La importancia de que esta reforma se concluya es porque llevaría a rango de Ley esta política de corte asistencialista, lo que implicaría que todos los adultos mayores que cubran el requisito de edad y residencia gozarían del beneficio de esta prestación.

La presente investigación tiene como objetivo analizar la vertiente de la Seguridad Social Universal relacionada con la Pensión Universal para Adultos Mayores de México que están en situación de pobreza, identificando algunos elementos centrales de su diseño como la población objetivo, el monto de la prestación, su cobertura, entre otros aspectos.

Es un estudio amplio donde se intenta analizar el texto y el contexto del dictamen de la presente Ley, con la finalidad de identificar aspectos teóricos, conceptuales y empíricos relacionados con el sujeto de estudio: los adultos mayores de México que están en situación de pobreza.

Esta investigación se desarrolló en dos partes: la primera, está relacionada con el marco teórico conceptual; la segunda, contiene un análisis empírico. Ambas partes se elaboraron en cuatro apartados respectivamente.

Respecto a la primera parte de esta investigación, relacionada con el marco teórico conceptual, se sintetizan los apartados que lo conforman:

En el primer apartado, se realiza una reflexión entre la visible independencia entre la política económica y la política social. Con una clara influencia del pensamiento de Bernard Kliksberg y Joseph Stiglitz, se llama la atención en la necesidad de quitarle el componente ideológico a la política económica que actualmente está predominando en nuestro país, regresándole al Estado su actividad protagónica a través del diseño de una política social activa, que se traduzcan en la instrumentación de políticas públicas orientadas a la formación de capital humano capaz de competir en este contexto de globalización económica. Con Samuel Lichtensztein, llamamos la atención en la probabilidad de que una errónea política económica pueda poner en riesgo la continuidad, incluso, del régimen de Gobierno.

De esta manera, la política económica se fortalece a través de una política social incluyente, que adopta un paradigma de Seguridad Social Universal, con programas que protegen a grupos vulnerables en edad de trabajar que han perdido su empleo, o los adultos mayores en situación de pobreza. Sin embargo, es deseable que estos nuevos enfoques sociales se amplíen para otro tipo de población objetivo con precariedad económica, y sobre todo que no tengan un corte asistencialista, para que coadyuven a la conformación de capital humano que fortalezca nuestro aparato productivo. La retroalimentación de ambas políticas es garantía de un bienestar individual y de estabilidad de nuestro régimen de Gobierno.

En el segundo apartado se lleva a cabo un análisis de los principios teóricos de tres modelos que han influido en la política social de nuestro país desde el siglo pasado: el Estado de Bienestar y el Universalismo, el Desarrollo Humano y Seguridad Humana y la Protección Social Universal, algunos principios de este último paradigma han sido adoptados por la actual administración pública Federal.

El enfoque del Estado de Bienestar (*Welfare State*) cohabita con los mecanismos del mercado, corrigiéndoles sus fallas particularmente en lo relacionado con la distribución del ingreso; descansa sobre los principios de universalismo e igualdad, relacionada con la idea de que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos, para ello, el Estado provee ciertos bienes y servicios que se consideran socialmente necesarios para que las personas se desarrollen y participen en su comunidad, tales como acceso a los servicios de salud, educación, protección ante situaciones adversas, entre otros.

El modelo de Desarrollo y Seguridad Humana se concentra en ampliar las capacidades de los seres humanos, y no únicamente en garantizarles el acceso a un conjunto de bienes y servicios públicos; comprenden todo aquello que permiten a una persona estar bien alimentado, escribir, leer y comunicarse, así como participar de la vida comunitaria. Finalmente, el paradigma de Protección Social Universal busca ser una alternativa a los problemas de cobertura, equidad e integralidad de la política social, porque tiene como propósito lograr por lo menos la protección de los más vulnerables, garantizándoles la cobertura efectiva en un contexto de alta desigualdad y bajo desarrollo institucional, donde la seguridad social contributiva y las transferencias focalizadas han fracasado en esta tarea.

En el tercer apartado se desarrolla el Modelo del Ciclo de Vida donde se desprende la fundamentación teórica sobre la cual se construyen los sistemas pensionarios de tipo contributivo. Correlaciona la historia laboral de los individuos, el flujo de sus ingresos monetarios permanentes, sus decisiones de ahorro y consumo, como la base para garantizar una pensión que le permita satisfacer la demanda de bienes y servicios al final de su ciclo de vida. Adicionalmente, se expone la violación del principio de “continuidad laboral” en este modelo, como la premisa central para explicar la principal causa para que el Gobierno proporcione pensiones de tipo asistencial (como la Pensión Universal) a los grupos de población que durante su vida productiva no trabajaron en la economía formal.

En el cuarto apartado se lleva a cabo un estudio de tipo conceptual relacionado con los sistemas de seguridad social, delimitar su campo de influencia hasta arribar a la diferenciación entre los modelos pensionarios de tipo contributivos y no contributivos o asistencialistas. Siguiendo la tipología de Fabio M. Bertranou, los primeros son considerados de “fácil cobertura” y se vinculan a la trayectoria laboral de los individuos; en tanto que los segundos son de “difícil cobertura”, por lo que deben quedar cubierto por un régimen subsidiado; existe un grupo intermedio o zona gris, donde la cobertura es a través de una estrategia combinada que permita parcialmente una extensión de los esquemas “contributivos tradicionales”, aunque con ciertos incentivos a través de “subsidios”.

Respecto a la segunda parte de esta investigación, relacionados con los análisis empíricos, se exponen una síntesis de sus capítulos correspondientes:

En el quinto apartado, se desarrolla un análisis sobre el perfil poblacional del país a través de la transición demográfica, correlacionando la tasa de fecundidad, de natalidad y de mortalidad con la esperanza de vida al nacer, que explican el proceso de envejecimiento de la población en México, también se aborda, las condiciones socioeconómicas de este estrato poblacional, lo que justifica la existencia de programas sociales como la Pensión Universal, que inciden en la reducción de la pobreza, marginación y vulnerabilidad.

En el sexto apartado, a partir de los planteamientos teóricos realizados por John Scott, se hace un acercamiento sobre la creación de las instituciones de “Seguridad Social Universal” en nuestro país. Se reconoce que no existe en México un modelo de “ingreso mínimo” que ofrezca una cobertura monetaria universal a favor de la población infantil, lo que existe son programas atomizados y focalizados que no garantizan incorporar al universo de este estrato poblacional al beneficio de los programas.

Para proteger a la población en edad de trabajar que pierde su empleo, el modelo de “Seguridad Social Universal” propone la creación del Seguro de Desempleo, figura institucional que se está legislando en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, éste tiene por objeto otorgar una protección a los individuos que les permita mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias por la pérdida de ingresos laborales.

En el séptimo apartado, se aborda expresamente la creación de la “Pensión Universal para los Adultos Mayores” que forma parte del sistema de “Protección Social Universal” propuesto por John Scott. Se identifican los programas y sus contenidos a nivel federal y de las entidades federativas que otorgan prestaciones de esta naturaleza, se explican los términos y el estatus que guarda el procedimiento legislativo para reformar el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en esta materia.

En el último apartado se hace un análisis positivo (*lo que es*) y normativo (*lo que debería ser*) del dictamen de la “Pensión Universal de los Adultos Mayores” aprobado por la Cámara de Diputados. Con el método positivo, se describe el contenido de las normas de este ordenamiento, tales como la definición de la pensión universal y del pensionado, las características que deben reunir los beneficiarios, el monto de la pensión, el criterio de actualización, su fuente de financiamiento, los costos administrativos de su instrumentación y las sanciones.

Empleando el método normativo y debido a que el procedimiento legislativo no ha concluido, se analiza el contenido de sus normas jurídicas, haciendo algunas observaciones al dictamen aprobado con el propósito de incrementar la eficiencia en su instrumentación, en aspectos concretos como el umbral de edad, el monto de la pensión, la relación que guarda la pensión con la adquisición de la canasta alimentaria básica, el costo fiscal y la universalidad y la simplicidad del programa.

Resumen Ejecutivo

La población de adultos mayores en México tuvo una fase de crecimiento moderado entre 1910 y 1970, de acuerdo con el análisis de la pirámide poblacional, este periodo estuvo marcado por un predominio de la población infantil, en estos años el grupo poblacional de 65 años y más pasó de 361 mil a casi 1.8 millones de personas. A partir de 1980, la población de adultos mayores inicia su fase de crecimiento ininterrumpido, pasando de 2.75 a 24.1 millones proyectados para el año 2050.

En México, de la población total de adultos mayores, 3.6 millones estaban en situación de pobreza en el 2010 y 4 millones sufrían esta condición en el 2012, lo que significa que en dos años, la pobreza en este estrato poblacional se incrementó en 400 mil habitantes.

Para enfrentar esta problemática socioeconómica, el Estado Mexicano (entendido como los poderes públicos en los tres niveles de gobierno) ha puesto en marcha diversos programas asistencialista que tienen como objetivo garantizar el consumo de la población de adultos mayores en la última fase de su ciclo de vida.

El Programa de la Pensión Universal de los Adultos Mayores se adiciona a los esquemas subsidiarios existentes a nivel Federal y estatal, tiene como objetivo beneficiar a la población objetivo de 65 años de edad o más; que residan en el territorio nacional.

El monto mensual de la pensión universal es de 580 pesos del 2014, actualizándose anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. La fuente de financiamiento serán los impuestos generales a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los gastos de administración y operación serán cubiertos por el Gobierno Federal a la instancia pública que corresponda y deberán preverse en el gasto público federal.

Respecto a las sanciones impuestas en el decreto aprobado por la Cámara de Diputados, éstas son de dos tipos: el incumplimiento de las obligaciones o el ejercicio indebido de los servidores públicos será sancionado de conformidad con *la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, sin perjuicio de las sanciones de otra naturaleza a las que haya lugar, en términos de la legislación aplicable. Para los beneficiarios, el Instituto podrá imponer sanciones a la persona que presente documentación falsa o declare en falsedad, o se valga de documentación falsa o declare en falsedad, a efecto de acreditar los requisitos para el otorgamiento de la pensión universal, se le impondrá una multa de 100 a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Además de estas sanciones, el responsable deberá devolver al Gobierno Federal el monto total de los recursos que haya recibido de manera indebida como consecuencia de dichas acciones, con sus accesorios.

1. Relación entre la Política Económica y la Política Social

La política económica y la política social se deben comprender como procesos vinculados, con un alto grado de retroalimentación, que se ejecutan en la esfera del Estado a través de la manipulación deliberada de un conjunto de instrumentos necesarios para alcanzar ciertos objetivos.

La corriente liberal u ortodoxa que actualmente son los responsables de ejecutar los programas socioeconómicos en la mayoría de los países industrializados y en vías de desarrollo, han supeditado a la política social al éxito o fracaso de la política económica, rompiendo el nexo natural de retroalimentación que debe existir entre ambas.

La disociación es de tipo ideológico, la tesis se centra en considerar que la estabilidad macroeconómica (crecimiento del producto con control de precios) alcanzada gracias al libre funcionamiento de los mercados y a la menor participación del Estado en aspectos económico, es condición *sine qua non* para la igualdad social, puesto que la generación de empleos y los salarios bien remunerados logrado en una economía de libre mercado es suficiente para cerrar la brecha de la desigualdad entre los diferentes estratos sociales, cualquier intento de reasignación de los recursos por parte del Estado para alcanzar mayores niveles de igualdad solo distorsionaría el buen funcionamiento de los mercados.

Desde este enfoque que prevalece en el actual contexto de globalización económica, el mercado y sus mecanismos de autorregulación tienen el poder necesario para estabilizar la economía y redistribuir la riqueza a través del empleo y los salarios, relegando a la política social a un papel sumamente pasivo de atender a aquellos estrato que están incapacitados para incorporarse a esta ola de alta competitividad.

Este modelo de política económica, al que Kliksberg (1998: pp 273-274) ha definido como de “derrame” ha mostrado serias limitaciones, a casi 30 años de su implementación en prácticamente toda América Latina. La evidencia muestra que la estabilidad macroeconómica se ha alcanzado gracias al enorme sacrificio social particularmente de los estratos más desfavorecidos, sin embargo, el derrame económico no ha permeado a estos grupos sociales, existen claras fallas de mercado que se manifiestan en la condición de desempleo y salarios precarios en diversos grupos poblacionales, no se ha cumplido la tesis que establecía que con el tiempo, los beneficios del crecimiento llegarían a los sectores más desfavorecidos.

Kliksberg (*Ibidem*: pp. 280-281) ante el eminente fracaso del modelo de derrame, y para corregir sus fallas, ha propuesto invertir la relación que debe existir entre ambas políticas, priorizando primero en el desarrollo social para que éste sea la base del crecimiento económico, previo replanteamiento de la revalorización del capital humano y social y del tema de la inequidad, esto implica, replantear el rol del Estado en esta compleja tarea de inclusión de las clases más desprotegidas.

Desde su percepción, resulta imprescindible el crecimiento económico, la estabilidad monetaria y los equilibrios macroeconómicos y financieros; sin ellos no habrá manera de reducir las desigualdades, aunque los logros macroeconómicos en el mediano y largo plazos pueden desaparecer ante la ausencia de una política de desarrollo social activa, la cual consiste en que los mercados y el Estado deben continuar fomentando los capitales "tradicionales": el existente en una sociedad y que está constituido por su dotación de recursos naturales y el formado por la sociedad como infraestructura, capital comercial y capital financiero.

Adicionalmente y desde la esfera estatal se debe desarrollar otras dos modalidades de capitales: el humano y el social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, el segundo con elementos cualitativos, como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad.

Formar capital humano implica invertir sistemática y continuamente en áreas como educación, salud, nutrición, ciencia y tecnología, innovación entre otras. Por su parte, el capital social puede tener réditos muy elevados para el avance económico y el bienestar general cuando los diversos estratos sociales se desenvuelven en un ambiente de confianza, normas justas para todos y redes sociales que permitan compartir experiencias de éxitos y fracasos.

En cuanto al replanteamiento del tema de la equidad, Berthomieu (*et al*) (2006: pp. 18-19), afirma que la corriente ortodoxa considera la desigualdad como inevitable y aún benéfica para el crecimiento durante las primeras etapas del proceso de desarrollo. Basándose en la tesis de Simon Kuznets y Arthur Lewis, quienes sugirieron que un poco más de desigualdad era necesario para obtener un poco más de crecimiento a corto plazo. La desigualdad era un factor de crecimiento por dos razones esenciales: el ahorro disponible para la inversión será más elevado con una distribución desigual del ingreso (la propensión a ahorrar es más fuerte en los grupos sociales elevados), y existirá un factor incitativo ligado a las desigualdades (mayor dinamismo, un espíritu de empresa más desarrollado). En esta tesis, las desigualdades primero aumentan y después disminuyen cuando se ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo medido por el PIB por habitante.

De acuerdo con Berthomieu (*ídem*), esta tesis se debe invertir, conciliando simultáneamente los dos objetivos: una distribución más equitativa del ingreso nacional es compatible con un crecimiento elevado (efecto de *trickle-up* o reacción hacia lo alto). Esta posición teórica es, por otra parte, confortada por un cierto número de estudios empíricos recientes que rechazan el carácter universal de la hipótesis de Kuznets y Lewis.

Esta última tesis es coincidente con el planteamiento de Joseph Stiglitz, citado por Kliksberg (*Loc. Cit*), quien afirmó: "Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento.

No obstante que esto podría ser visto como no más que sentido común, hasta la experiencia de Asia Oriental el 'sentido común' sugería exactamente lo contrario: que el crecimiento producía desigualdad y que la desigualdad era necesaria para el crecimiento”.

Stiglitz (1999: pp. 352-355) en un análisis que realiza sobre el éxito económico de Estados Unidos y los países del Sureste de Asia destaca que el desarrollo de estas naciones se debe a que el modelo de mercado se acompañó de una fuerte presencia del Estado en el sector de la infraestructura en su sentido amplio: educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social de la economía. Puesto que los mercados no pueden funcionar en un vacío, esta infraestructura es necesaria para que los mercados cumplan su papel esencial en el aumento de la riqueza y de los estándares de vida. Debido a que la construcción de la infraestructura está más allá del interés o de la capacidad de una empresa individual, ésta debe ser ante todo responsabilidad del gobierno.

En estas regiones del mundo, agrega Stiglitz, el gobierno ha cumplido seis funciones: promover la tecnología, apoyar al sector financiero, invertir en infraestructura, prevenir la degradación ambiental, promover la educación y crear y mantener la red de seguridad social.

Aunque son objetivos que se retroalimentan, su clasificación nos permite ver que los cuatro primeros están directamente vinculados con el crecimiento económico y los dos últimos se relacionan con el desarrollo humano. De esta manera, y alejándose de la tesis de Kuznets y Lewis, estos gobiernos han buscado alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, definido este último concepto como la compatibilización del crecimiento de la actividad económico con la distribución de la riqueza a través de una política social activa.

Como afirma Kliksberg (*Op Cit.* p. 280), el desarrollo social parece, en la experiencia concreta, un proceso vital para un desarrollo económico sostenido. Las inversiones en capital humano y capital social, y el mejoramiento de la equidad, además de ser fines en sí mismos desde la perspectiva de sociedades democráticas, son necesarias para que el crecimiento económico pueda tener bases firmes.

Desde esta perspectiva, y en el reforzamiento de esta tesis, el Banco Interamericano de Desarrollo, respecto a América Latina, afirma que: "Las persistentes brechas sociales en la acumulación de 'capital humano' han incrementado la gran proporción de personas que viven en la pobreza y la distribución sumamente desigual de la riqueza en la región. Estas brechas sociales siguen limitando la productividad y el crecimiento económico regional, y demoran los procesos de democratización y modernización de los Estados".

Hemos confrontado dos posiciones teóricas, una corriente de tipo ortodoxa basada en la tesis de Kuznets y Lewis, que concibe con un alto grado de independencia a la política económica y social, justificando la existencia de la desigualdad como condición necesaria para alcanzar el crecimiento económico, su instrumentación ha mostrado serias limitaciones al exacerbar la desigualdad social.

Alternativamente, se han expuesto planteamientos heterodoxos basados en las ideas de Stiglitz y Kliksberg, quienes proponen compatibilizar los objetivos de crecimiento económico y redistribución de la riqueza (pasar del efecto de *trickle-down a trickle-up*), proponiendo no alejarse del principio del *laissez faire*, aunque fortaleciendo la política social a través de la reinserción del Estado en tareas relacionadas con el desarrollo del capital humano, con resultados alentadores principalmente en el Sureste Asiático.

Existe un enfoque adicional, éste de economía política, que enfatiza sobre la alta probabilidad de que la política económica mal instrumentada (con resultados devastadores para el bienestar social o la redistribución del ingreso) ponga en riesgo la continuidad incluso del régimen de gobierno. Arriba a esta conclusión cuando analiza las categorías que la conforman.

Esta tesis es elaborada por Lichtensztejn (2008: p.11), teórico Latinoamericano, autor de estudios relacionados con temas de Política Económica desde enfoques no tradicionales, quién establece que el objeto que se atribuye a esta área del conocimiento depende en lo sustancial de la clase de relaciones que se establecen entre cuatro grandes categorías que dan cuenta del contenido de la misma: a] el poder de decisión (Estado, gobierno, poder central, autoridades o agentes públicos responsables, Congreso, etc.); b] las prácticas o mecanismos de decisión (referidos a instrumentos, medios, acciones, variables instrumentales, medidas, etc.); c] los propósitos de las decisiones (objetivos, fines, metas, comportamientos, etc.), y d] los destinatarios de las decisiones (sectores, grupos sociales, actividades, etc.). La importancia que se conceda a las citadas categorías determina la relación dominante que define a la política económica.

Los enfoques tradicionales, afirma, definen a la Política Económica desde una perspectiva economicista, estableciendo una relación dominante del objeto que se establece entre las categorías b (medios) y c (objetivos). La Política Económica se conceptualiza, por lo tanto, como la manipulación deliberada de ciertos medios con el objeto de alcanzar ciertos fines económicos, conceptualización tradicional dada por Jan Tinbergen en 1961.

Lichtensztejn, sin embargo, concilia dos categorías que se consideran básicas en la Política Económica: el poder o los poderes de decisión (a) y los objetivos que se persiguen (c). Respecto a la primera categoría no hay duda de que la máxima expresión del poder de decisión lo constituye el Estado, sea por sus autoridades ejecutivas, otros organismos públicos o, en ciertos casos, el Poder Legislativo. La Política Económica sólo puede ser entendida como la formulación de decisiones emanadas de un poder o poderes políticos constituidos.

Agrega que la especificidad de la Política Económica está representada por la búsqueda de objetivos de carácter económico, es imposible eludir que esos propósitos están simultánea e íntimamente comprometidos con la protección de la estructura o la cohesión de dicho poder político y la hegemonía social que la sustenta. Consecuente con este razonamiento, es de toda lógica comprender que si con los objetivos económicos se propenden a superar o atenuar una problemática económica, a la vez, la Política Económica está integrando en forma indisoluble el objetivo político de preservar el sistema político.

En consecuencia, en Lichtensztein (Ibidem: pp. 18-19) los objetivos de la Política Económica se distinguen por dos razones mancomunadas. Por un lado, su papel atenuador o regulador de ciertos problemas económicos (su aspecto explícito y dominante) y, por el otro, el de salvaguardar –dentro de ciertos límites– la cohesión política del sistema de poder de las que emanan las decisiones (su aspecto implícito o subyacente).

Esta visión de “la política de la Política Económica” en Lichtensztein resulta trascendental porque nos advierte que un mal diseño de la política económica puede poner en riesgo la continuidad del gobierno o el régimen político de un país, es decir, condiciones de tipo estanflacionarios (combinación de altos índices de desempleo e inflación simultáneos) o la exacerbación de la desigualdad entre los estratos de la población provocados por la priorización de lo económico sobre lo social, son factores reales que pueden llevar a un grupo político a compartir el poder con su oposición, o a llevar a la democracia a sus límites hasta dar paso a los regímenes militares, tal como ocurrió en diversos países de América Latina en los años setenta y los ochenta.

Abordar estos marcos teóricos resulta necesario porque nos permiten comprender la realidad socioeconómica en nuestro país, además de justificar las decisiones que están tomando nuestros órganos de representación para proteger a los estratos sociales que han sido desplazados del actual modelo de crecimiento económico.

En Stiglitz y Kliksberg (*Vid. Supra*) observamos la disociación entre la política económica y la política social, la necesidad de replantear el paradigma predominante en el actual modelo de crecimiento, para que el impulso del capital humano y social se pongan en el centro de las tareas del Estado, instrumentado una política de desarrollo social activa que permita fortalecer las capacidades de los individuos, particularmente los que están en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través del acceso con calidad de un conjunto de bienes y servicios públicos, tales como la educación y salud, niveles de ingresos para acceder a los niveles mínimos de alimentación y nutrición, seguros contra riesgos de trabajo o de vida, facilidades para la innovación. La comprensión de sus propuestas implica realzar la posibilidad de abandonar las “políticas asistencialistas” e instrumentar “políticas sociales” que permitan el desarrollo humano integral, necesario para que la población compita con éxito en el mercado laboral, actualmente permeado por criterios de alta competitividad.

En Lichtensztein (*Vid. Supra*) deducimos que si se mantiene el actual modelo de “derrame”, donde se prioriza la estabilidad macroeconómica y se relega a un segundo plano los problemas redistributivos, el componente social puede ser un factor que agrave las relaciones entre el poder y la ciudadanía, puesto que el objetivo central de la política económica de salvaguardar la cohesión del régimen político se exacerba ante el incremento de las desigualdad. Los altos niveles de desempleo, los salarios precarios, el incremento de los índices de pobreza, las altas tasas delictivas y migratorias han cambiado el rostro social del país particularmente en la última década. Observamos una población cada vez más confrontada con la clase gobernante, cuestionando institucionalmente (en las urnas) e informalmente (en espacios sociales) la legitimidad del modelo económico y social, como consecuencia de ello, hemos presenciado alternancias políticas de corta duración en los diferentes niveles de gobierno, que aunque no han puesto en riesgo la continuidad de la esencia del régimen de gobierno, si han demandado mayores acciones del Estado para atender sus crecientes necesidades, siendo en los últimos años los problemas del empleo y la seguridad los temas que han predominado en la agenda de gobierno.

2. Modelos de Política Social

Abandonemos los aspectos relacionados con “la economía y la política” de “la política económica” para centrarnos en aspectos más específicos de la política social. Concentrémonos en un primer aspecto: su definición.

Montoro (1997: p. 34) afirma que por Política Social podríamos entender el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas... Con otras palabras, cuando decimos Política Social estamos aludiendo a una mirada de preocupación pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos, figurando de manera singular las siguientes: la salud, la educación, el trabajo, una jubilación digna, el derecho al trabajo, y, en general, el mantenimiento de unas condiciones generales que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas.

Desde el punto de vista histórico y también rigurosamente actual, afirma Montoro (*Íbidem*: p. 35), la idea de Política Social está unida íntimamente a la figura del Estado moderno. De hecho, podría entenderse como el instrumento característico que le ha permitido, por un lado, limar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX, y por otro, conseguir alcanzar un grado de igualdad social no totalmente realizada, bajo la forma de ese bienestar colectivo que ha caracterizado especialmente a los países europeos desde el final de la II Guerra Mundial.

Para Valencia (pp.105-106), el estudio de los modelos de Política Social pueden esquematizarse tomando en consideración tres aspectos: funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente); de bienestar social (mejora en la condiciones de vida de la población); y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social); en el marco de la relación entre Estado, mercado y sociedad.

Desde la perspectiva del sustantivo, o “la política de la Política Social”, Valencia (*cfr.* Lichtensztejn, 2008) concluye que ésta le da legitimidad al régimen y permite la cohesión social, o analizado a *contrario sensu*, puede ser la fuente del debilitamiento del grupo en el poder, cuando sus medidas se alejan de los objetivos redistributivos. Establece una vinculación entre bienestar social y legitimación, de tal manera que, alcanzado el objetivo de mejora en la condiciones de vida de la población, se garantiza el sostén del régimen político y de la cohesión social; léase, ante un gobierno que prioriza lo social sin perder de vista los objetivos macroeconómicos, obtendrá una manifestación favorable de la sociedad a través de las urnas para la continuidad de su régimen político.

En lo referente al análisis abordado desde su adjetivo, es decir, desde “lo social de la Política Social”, identificaremos algunos elementos teóricos y conceptuales sobre los cuales se han erigido tres importantes corrientes: el universalismo, el desarrollo humano y la protección social universal.

2.1. Estado de Bienestar y Universalismo

El debate entre la existencia de un Estado liberal puro y otro intervencionista data de al menos tres siglos, aunque la posguerra fue el momento histórico para la instrumentación de políticas públicas con alto contenido social, formalizando lo que en la literatura económica se denomina Estado de Bienestar (*Welfare State*).

Martínez (2009: p. 56) afirma que el Estado de posguerra, tiene su principal sustento en las ideas y políticas Keynesianas de intervención del Estado para alcanzar el desarrollo de la economía, con objeto de estabilizarla, regulando el ciclo económico y redistribuyendo la renta. Agrega que los mejores ejemplos de la aplicación del capitalismo *renano* fueron los países escandinavos y el Reino Unido, donde el Partido Laborista se propuso garantizar el bienestar de la gente “desde la cuna hasta la tumba”.

Con el Estado de Bienestar se inicia una etapa del capitalismo contemporáneo, donde cohabitan el mercado, que actúa libremente, asignando los recursos con criterios de eficiencia económica; el Estado, corrigiendo las fallas de mercado relacionados con la distribución del ingreso, salvaguardando los derechos sociales de la población en general instrumentando una política de corte universal; ambos instituciones operan con gobiernos electos democráticamente, como un medio de representación y recambio político fundada en el principio de la unidad ciudadana.

Para Ordóñez (2002: p. 104) la existencia del Estado de Bienestar resultaba necesario y funcional a los intereses y necesidades del capitalismo industrial, al establecer marcos reguladores e incentivos para proteger y fomentar el crecimiento económico, evitar caídas abruptas de la demanda interna, proporcionar las condiciones de seguridad y subsistencia y proveer los servicios indispensables para el empleo, la movilidad y la reproducción de la fuerza de trabajo, posibilitando la continuidad de todo el sistema dentro de una relativa legitimidad social y política. Para la sociedad, las reformas [para conformar el Estado de Bienestar] constituían un medio para atemperar las desigualdades, combatir la pobreza y acceder a un nivel de vida aceptable.

Para Martínez (*Op Cit*; p. 56) la finalidad del Estado de Bienestar es asegurar la protección social de las personas, otorgándoles un conjunto de derechos como la salud, la vivienda, la educación, los servicios sociales, las pensiones, y al mismo tiempo garantizar un ingreso económico durante los periodos de desempleo.

El *Welfare State* descansa sobre dos principios que le dan un grado de particularidad como enfoque de política social: el universalismo y la igualdad. De acuerdo con Medrano (2010: pp. 7-8), este paradigma está vinculado a una aspiración igualitaria relacionada con la idea de que todas las ciudadanas y los ciudadanos tengan los mismos derechos. Para hacer efectiva esa aspiración el Estado provee ciertos bienes y servicios que se consideren socialmente necesarios para que las personas se desarrollen y participen en su comunidad (por ejemplo, acceso a servicios de salud, educación, protección ante situaciones adversas, entre otros).

Bajo este principio, la provisión de tales bienes y servicios debe hacerse para todas las personas que son parte de una sociedad, sin tener en cuenta su nacimiento, su situación laboral o económica. En este sentido, el universalismo igualitario constituye fundamentalmente un medio para proveer bienes sociales a toda la población.

Medrano (*Ibidem*: p. 10), citando a Eping-Andersen (2000), identifica tres modelos de Estado de Bienestar:

- El Socialdemócrata, instrumentado en los países nórdicos (Finlandia, Dinamarca, Suecia, Noruega), donde el Estado garantiza la provisión de una amplia gama de servicios sociales para toda la ciudadanía, de tal forma que se asegura un determinado nivel de bienestar para todos. Los principios de igualdad y solidaridad son fundamentales en este modelo. Se logra un alto grado de desmercantilización del acceso a bienes y servicios sociales.
- El Conservador Capitalista, de observancia en Europa continental (especialmente, Alemania y Francia), donde la provisión de bienes y servicios sociales por parte del Estado se diferencian por tipo de ocupación y/o por tipo de organización en la que se labora (pública o privada).

Además, los beneficiarios deben aportar contribuciones para acceder a los beneficios. En consecuencia, el acceso a los bienes no depende únicamente de que tales bienes se consideren derechos sociales, sino del cumplimiento de las reglas para acceder a los mismos. Por tanto, en general, el tipo seguridad social está fuertemente vinculada a la pertenencia a de un grupo (o corporación) determinado. No garantiza de manera automática la desmercantilización de acceso a bienes sociales.

- El Liberal, de aplicación en los países anglosajones (Estados Unidos, Inglaterra), donde el Estado interviene únicamente cuando las personas no cuentan con los recursos suficientes para allegarse de los bienes y servicios sociales que se consideran necesarios para tener un nivel de vida aceptable. Además, las personas deben comprobar que no cuentan con los recursos necesarios, según los criterios que el gobierno establece, para ser merecedores de ayuda estatal. Por tanto, los beneficios adoptan el carácter de asistencia social. En algunos casos, el estado puede proveer de manera universal ciertos servicios (sobre todo educación). El grado de desmercantilización de acceso a bienes y servicios sociales es muy bajo.

Una de las críticas del modelo universalista aplicado a través del Estado de Bienestar es el elevado costo fiscal, que implica fuertes sacrificios contributivos para la población, además de que la falta de focalización puede llevar a desigualdades, puesto que la clase media o alta puede estar en condiciones de adquirir por la vía del mercado los bienes y servicios públicos que provee el Estado.

Este modelo entró en crisis en diversos países, incluyendo a México, con el advenimiento de la globalización y la instrumentación del modelo de derrame (*Vid. Kliksberg, 1997*). Muchas de sus instituciones se han desmantelado o debilitado, en nombre del manejo eficiente del gasto público y para dar respuesta a la posición ideológica del predominio de los mercados en la vida económica.

2.2. Desarrollo Humano y Seguridad Humana

Este modelo parte de la propuesta teórica de Amartya K. Sen (1985) sobre las “capacidades”, concepto que se refieren a lo que las personas pueden ser o hacer, es decir, a las opciones u oportunidades, así como lo que pueden llegar efectivamente a ser o hacer, es decir, a sus logros. Este enfoque se concentra en las capacidades de ser o poder de los seres humanos, y no en los bienes de los que pueden disponer.

Como establece Medrano Buenrostro (*ibidem.* p. 32), las capacidades comprenden todo aquello que permiten a una persona estar bien alimentado, escribir, leer y comunicarse, así como participar de la vida comunitaria. Asimismo, el hecho de gozar de buena salud, de contar con mayor educación o poseer dignidad personal que constituyen medios que permiten ampliar la gama de oportunidades de las personas para desarrollarse en su comunidad.

En consecuencia, el acceso a bienes o servicios básicos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para ampliar esas opciones. Y desde la óptica de esta propuesta teórica, la idea central para lograr el desarrollo humano es, precisamente, ampliar las capacidades de las personas.

Con base en estas ideas, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1990: p. 34) propuso una definición de desarrollo, diferente al concepto clásico de crecimiento macroeconómico. Para este organismo es “un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, en principio éstas pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, sin embargo a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales muchas otras oportunidades serán inaccesibles”.

En el PNUD (2000: p. 34) se indica que el desarrollo humano tiene dos aspectos fundamentales: “la formación de capacidades humanas -tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas, y el uso que la gente hace de sus capacidades adquiridas para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración en el individuo”.

Complementariamente al concepto de Desarrollo Humano, y de acuerdo con Medrano Buenrostro (*Op Cit.* p. 35), en 1994, el PNUD en su *Informe titulado Nuevas dimensiones de la seguridad humana* formula la idea sobre “seguridad humana”, donde nace la preocupación por la forma en que la gente vive en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz. Ambos conceptos (desarrollo humano y seguridad humana) se complementan, ya que la idea es promover seguridad a través de un “desarrollo humano sostenible”.

De acuerdo con el PNUD (1994: p. 26), existen dos aspectos principales de la seguridad humana: “En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país”.

2.3. Seguridad Social Universal

John Scott (2012: p. 38), prestigiado académico en México, afirma que la universalidad de los sistemas de seguridad social, vista como instrumento y no como objetivo, son una solución a los problemas de cobertura, equidad e integralidad del sistema actual, porque deben lograr por lo menos la protección de los más vulnerables, garantizándoles la cobertura efectiva en un contexto de alta desigualdad y bajo desarrollo institucional, donde la seguridad social contributiva y las transferencias focalizadas han fracasado en esta tarea.

De acuerdo con Scott (*Ibidem.* pp. 40-43), citando a Thomas Paine (1795) y Van Parijs (2004), los sistemas de seguridad social de los países de ingresos altos se conforma por un paquete de salud y una pensión básica universal. La base de este programa descansa sobre el sistema de transferencias universales, que son fijas e igual para todos los miembros de una población dentro de una entidad política o área geográfica determinada, nacional o subnacional, y es independiente de los ingresos, condición laboral o cualquier otra característica personal.

Sin embargo, en los países donde prevalecen altos índices de pobreza, el diseño de los programas de protección social universal son más complejos. Bajo este contexto y de acuerdo con Scott (*Ibidem;* pp. 61-72), se debería considerar la posibilidad de incluir al seguro a la salud, la pensión universal a la vejez y el seguro de desempleo, un sistema de ingreso mínimo universal con el objetivo de proteger más ampliamente a la población contra el riesgo de no contar con ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria mínima, por cualquier causa y durante todo el ciclo de vida, suficiente para cerrar la brecha media de la pobreza extrema, garantizándole los ingresos necesarios para acceder a la línea de bienestar mínimo.

Este sistema es posible financiarlo con un impuesto lineal fijo en términos relativos, combinado con una transferencia universal fija en términos absolutos, que debe ser mayor a mayor desigualdad. El impuesto lineal reduce las distorsiones en el mercado laboral que imponen las contribuciones a la nómina asociados con los sistemas de seguridad social, en tanto que la transferencia por su carácter universal es más efectiva que las focalizadas que incurrir en problemas de inclusión/exclusión, costos administrativos y desincentivos económicos.

En síntesis, el sistema de seguridad social universal en los países en desarrollo busca cubrir el riesgo principal de las personas de no contar con recursos financieros ni activos productivos suficientes para sostener un nivel mínimo de consumo en las diferentes etapas del ciclo de vida: en la edad temprana se propone el instrumento denominado ingreso mínimo universal para cada niño en situación o no de vulnerabilidad; en la edad productiva, se protege al trabajador que pierda su fuente laboral temporalmente con el seguro de desempleo; y en la vejez, se formula diseñar un programa de pensión universal para los adultos mayores en situación de pobreza, vulnerabilidad o marginación, con el propósito de garantizar un ingreso monetario mínimo que les permita cubrir sus necesidades de consumo.

La revisión de estos tres modelos nos permite identificar algunas líneas teóricas que han influido en el diseño de los principales programas que le han dado forma a nuestra política social. Es importante puntualizar el carácter heterogéneo de ésta política, lo que implica que la influencia que han recibido de estos planteamientos no se pueden analizar de manera excluyente, sino complementaria.

En el caso del Estado de Bienestar, en México tiene sus antecedentes jurídicos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917*. Ordóñez (*Op Cit.* p. 106) afirma que a la Constitución de Weimar de 1919 y otras contemporáneas, como la mexicana de 1917, se les identifica como las primeras del mundo que comenzaron a definir el Estado social de derecho, donde se crearon las instituciones públicas que garantizaron la Seguridad Social de sus habitantes. Sus instituciones iniciaron su fase de decadencia o debilidad con la instrumentación de la política económica de corte ortodoxa cuya vigencia data de principio de los años ochenta.

Otro de los programas sociales por excelencia para el combate de la pobreza en México es el de PROSPERA (antes OPORTUNIDADES), la cual está sustentada en el principio doctrinario del desarrollo y la seguridad humana. Su objetivo ha sido desarrollar capacidades de la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y marginación a través de la provisión de bienes públicos que le permitan desarrollar sus habilidades innatas, y poderse insertar en la actividad productiva del país, para ello, sus beneficiarios reciben educación desde la formación básica hasta la superior, además, se condiciona la continuidad de sus prestaciones al cumplimiento de los protocolos médicos de manera periódica necesarios para la conservación de la salud. También gozan de ingresos monetarios para adquirir parte de la canasta básica, de esta manera, se busca asegurar que la población objetivo no enfrente problemas de inseguridad alimentaria.

Durante el año 2014 hubo un marcado acercamiento en la relación institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el contexto del “Pacto por México”, y dentro del paquete de reformas aprobadas por el Congreso de la Unión a iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, se inició el procedimiento legislativo para elevar a rango constitucional y adicionar al marco jurídico nacional este enfoque de la política social, con una tendencia hacia los principios doctrinarios de la “Seguridad Social Universal”. Para ello, la Cámara de Diputados ha aprobado las reformas en materia constitucional de la “pensión universal para los adultos mayores” y sobre “el seguro de desempleo”, como ya se citó en páginas previas, actualmente se encuentran en las comisiones del Senado de la República.

Abandonemos los planteamientos de los modelos de política social para darle paso a otro análisis también de tipo teórico conceptual, relacionado con la hipótesis del ciclo de vida de las personas, a través del cual podremos vincular el historial laboral de los individuos, con su trayectoria de ingresos monetarios corriente y permanente, sus decisiones de ahorro y consumo y la obtención de una pensión contributiva o no contributiva que le permita hacer frente a la última fase de vida de las personas.

3. Hipótesis del Ingreso Permanente y del Ciclo de Vida del Consumo y el Ahorro

En el estudio de la demanda agregada, que es un campo del conocimiento de la teoría macroeconómica, se analiza una de las decisiones intertemporales más importantes que enfrentan los agentes económicos (individuos, familias o empresas), y que está relacionada con la forma como reparten sus ingresos entre el consumo y el ahorro.

Los pensadores que han hecho importantes aportaciones a la macroeconomía clásica estudiando las decisiones entre el consumo y el ahorro, han sentado las bases para la comprensión teórica y conceptual de los sistemas de pensiones contributivos; asimismo, la violación de algunos supuestos básicos sobre estos constructos permiten comprender los paradigmas que justifican la existencia de los sistemas de pensiones no contributivos o asistencialistas.

Para iniciar la construcción de estos modelos teóricos sobre los cuales descansan los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos haremos referencia a dos enfoques que están estrechamente relacionados, donde el primero retroalimenta al segundo: la hipótesis del ingreso permanente y del ciclo de vida del ahorro y el consumo.

3.1. Hipótesis del Ingreso Permanente

En la década de los cincuenta, Milton Friedman, ganador del Premio Nobel de Economía en 1976, utilizó el término *ingreso permanente* para designar el ingreso promedio que los individuos deben esperar para un horizonte de largo plazo. Dicho modelo fue presentado por primera vez en 1957 en su estudio clásico titulado *A Theory of Consumption Function* (Una Teoría de la Función de Consumo).

De acuerdo con Fernández (2009; p. 4), la hipótesis del ingreso permanente se inspira en microfundamentos y agentes representativos y enfatiza la importancia del futuro además del presente. Su principal fundamento es que los individuos buscan maximizar el bienestar en toda su vida, sujetos a la restricción de que deben gastar los recursos obtenidos a lo largo de toda la vida. Centra su atención en distinguir entre consumo y gasto corriente por una parte, y el ingreso y los ingresos corrientes por la otra. Debido a que se piensa que los consumidores planean sus gastos no con base en el ingreso recibido durante el período actual, sino al ingreso esperado a lo largo de su vida, los consumidores planearán su gasto con fundamento en una visión de largo plazo de los recursos que estarán a su disposición. Una de las implicaciones de este modelo es que el consumo y el ahorro de las personas depende del ingreso corriente y del ingreso esperado en el futuro (o permanente). Para ser más exacto, el consumo está en función de un nivel promedio de ingreso esperado para el periodo presente y los futuros.

Una manera de analizar esta hipótesis es considerando el caso de un agente económico cuyo ingreso es muy alto en una época del año y muy bajo en el resto del mismo, porque el bien o servicio que ofrece es altamente estacionario. Es improbable que pretenda que su consumo sea elevado en tiempos en que percibe muy altos ingresos e insignificante el resto del año. Por el contrario, tratará de distribuir el consumo, ahorrando en los periodos de ingresos muy altos a fin de desahorrar cuando los ingresos se reducen. Este agente económico podría estar sujeto a experimentar fluctuaciones sustanciales de su ingreso de año en año, tratando de suavizar el consumo frente a estas variaciones, en los años buenos ahorra, en los años malo desahorra, manteniendo así un nivel de vida estable.

Este planteamiento se puede representar de manera gráfica en la figura número 1, donde se exponen los dos componentes del ingreso: el corriente (Y_c) y permanente (Y_p). El primero tiene una forma no lineal que muestra los periodos de muy altos y muy bajos ingresos de un agente económico; el segundo, es una línea recta donde se observa la tendencia de largo plazo del ingreso que obtiene una persona durante su ciclo de vida.

El ingreso corriente tiene una naturaleza claramente estocástica, de allí sus marcadas fluctuaciones, las cuales se explican porque entre un periodo y otro pueden ocurrir eventos no predecibles, o sucesos accidentales o fortuitos, que lo expandan o reduzcan, como puede ser la pérdida temporal del empleo, la caída inesperada de las ventas o de los precios, situaciones climáticas adversas, epidemias o pandemias.

El permanente es el ingreso futuro esperado, adquiere la forma rectilínea porque lo conforman factores predeterminados como la riqueza acumulada del agente económico, su capacidad de ahorro a lo largo de su vida productiva, los atributos personales de los trabajadores como su preparación y habilidades para emprender proyectos productivos.

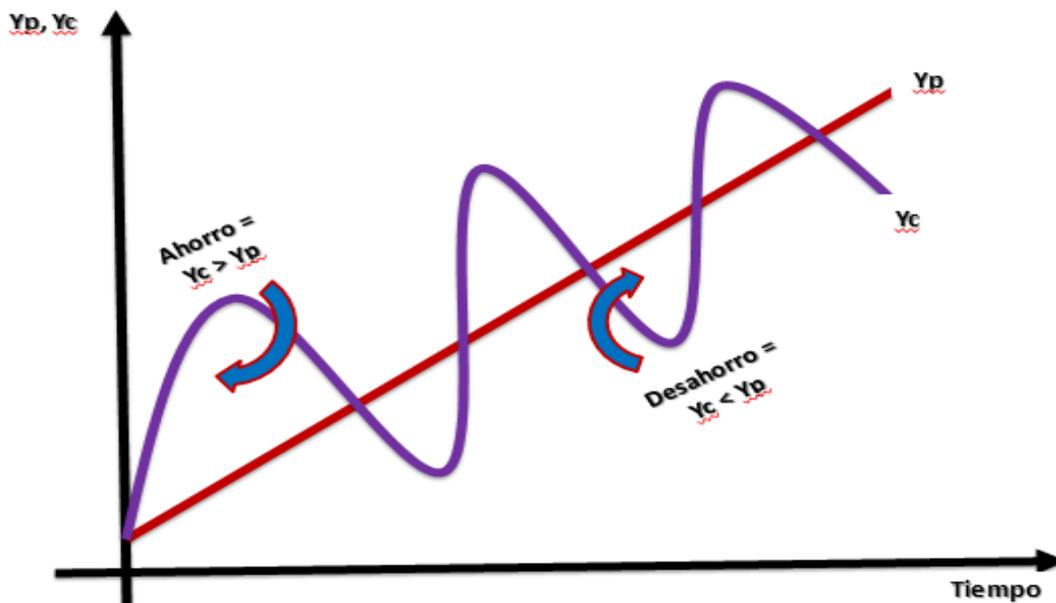
Dada esta distinción conceptual entre ingreso corriente y permanente, de acuerdo con Sachs y Larraín (1994; pp. 89-90) el punto de partida de esta hipótesis es que a lo largo del tiempo, los individuos tienden a suavizar su consumo, prefiriendo una trayectoria estable antes que una inestable: cuando el ingreso corriente es muy alto, superando el ingreso permanente o de largo plazo, suavizarán su senda de consumo ahorrando los excedentes de ingreso. A *contrario sensu*, cuando el ingreso corriente se reduzca, lo compensarán desahorrando para satisfacer el nivel promedio de consumo.

Agregan que los individuos deciden respecto a su consumo de hoy con base a sus expectativas sobre su ingreso futuro y la tasa de interés que puedan ganar por su ahorro o a la tasa de interés que deben pagar si contraen deuda. Este proceso de toma de decisiones posee un carácter intertemporal, supone que las personas valoran cómo sus decisiones de hoy afectarán sus futuras oportunidades de consumo.

Asimismo, esta hipótesis plantea que ante un incremento del ingreso, el agente económico discernirá si es de carácter transitorio o permanente. Para Friedman (*vid. supra*), si se es transitoria (v.g., cosechas extraordinarias), éste no influirá en el consumo corriente, y por lo tanto, se ahorra casi en su totalidad, aumentando la riqueza del individuo.

Una de las conclusiones de esta hipótesis es que ante la desagregación del ingreso en corriente y permanente, el consumo también adquiere esta tipología. El corriente tiene el carácter aleatorio, se representa por una recta no lineal, presentando ciclos expansivos y depresivos, los cuales siguen la tendencia del ingreso corriente; en tanto, el consumo permanente es más estable, se representa por una línea recta, y muestra el consumo promedio del agente económico durante su ciclo de vida.

Figura No. 1. La hipótesis del ingreso permanente



3.2. Hipótesis del Ciclo de Vida para el Consumo y el Ahorro

Franco Modigliani, ganador del Premio Nobel de Economía en 1986, desarrolló con Richard Brumberg y Albert Ando el *Modelo del Ciclo de Vida* en una serie de trabajos escritos en los años cincuenta y principios de los sesenta. La Conferencia de Modigliani para el Nobel, *Life Cycle, Individual Thrift and the Wealth of Nations* (Ciclo de vida, ahorro personal y la riqueza de las naciones), presenta una síntesis de esta contribución fundamental a la economía.

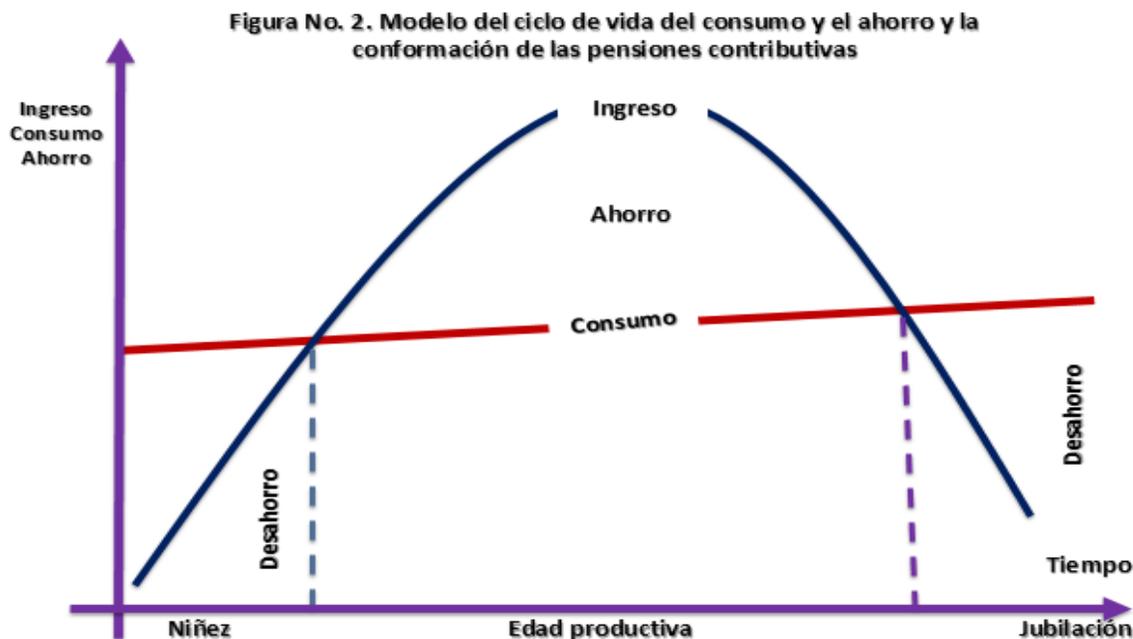
La teoría del ciclo de vida, se construye sobre la base de que el consumo en un periodo particular depende de las expectativas sobre el ingreso permanente que es de largo plazo, y no del ingreso corriente o de corto plazo (*vid. supra*).

La contribución distintiva de la hipótesis del ciclo de vida se encuentra en su observación de que el ingreso tiende a variar de un modo sistemático a lo largo de la vida de una persona y que, por tanto, el comportamiento personal respecto al ahorro queda determinado en forma crucial por la etapa que la persona está atravesando en su ciclo de vida.

Modigliani, citado por Sachs y Larraín (*Ídem*; pp. 97-98), tomando como base el enfoque del ingreso permanente, afirma que cuando una persona está en los primeros años de su vida (niñez), su ingreso es bajo y con frecuencia adquiere deuda (desahorra) porque sabe que, más tarde en su vida productiva, ganará más dinero. Durante sus años de trabajo, su ingreso crece hasta alcanzar un punto máximo en la época de su edad madura, con lo que paga la deuda contraída antes, y por tanto, comienza a ahorrar para los años de jubilación. Cuando llega el momento del retiro laboral, el ingreso del trabajo cae a cero y la persona consume sus recursos acumulados.

De acuerdo con este modelo, representado en la figura número 2, existen dos periodos en los que no es posible ahorrar en la vida de un individuo: los primeros años (niñez) y los últimos (vejez) correspondiente a la etapa de jubilación. Solo le es posible ahorrar durante sus años de trabajo que le permite proveer los recursos monetarios para su jubilación, y lo hace porque el ingreso en esta etapa de su ciclo de vida es mayor que en la primera y tercera.

El consumo durante los años de jubilación se financia con los ahorros acumulados durante los años de trabajo y también con las transferencias que reciben las personas de edad avanzada del gobierno y de sus descendientes.



Aunque no existe un sistema organizado para transferir ingresos de los hijos a los padres, muchos países poseen un sistema indirecto de carácter gubernamental, donde las contribuciones de los jóvenes se transfieren a los ancianos a través del sistema de pensiones de reparto. O simplemente, el sistema de seguridad social permite la existencia de sistemas individualizados, donde cada trabajador contribuye a financiar personalmente su pensión de retiro.

La figura número 3, muestra violaciones de los principios sobre los cuales se construye el modelo del ciclo de vida del consumo y del ahorro. Puesto que éste parte de suponer que las personas obtienen un ingreso corriente a lo largo de su vida productiva, porque sistemáticamente laboran en la formalidad y como consecuencia contribuyen periódicamente con el sistema de seguridad social.

Sin embargo, en sociedades con problemas endémicos en el crecimiento económico y en la distribución de la riqueza, diversos estratos sociales laboran en trabajos con baja remuneración o no tienen oportunidades de emplearse en el mercado formal a lo largo de su ciclo de vida productiva.

La relación entre el ingreso y el consumo permanente de estos individuos durante su ciclo de vida da pasos a tres hipótesis, definidas por Bertranou (*vid. infra*) como zonas grises o intermedias de los programas de seguridad social:

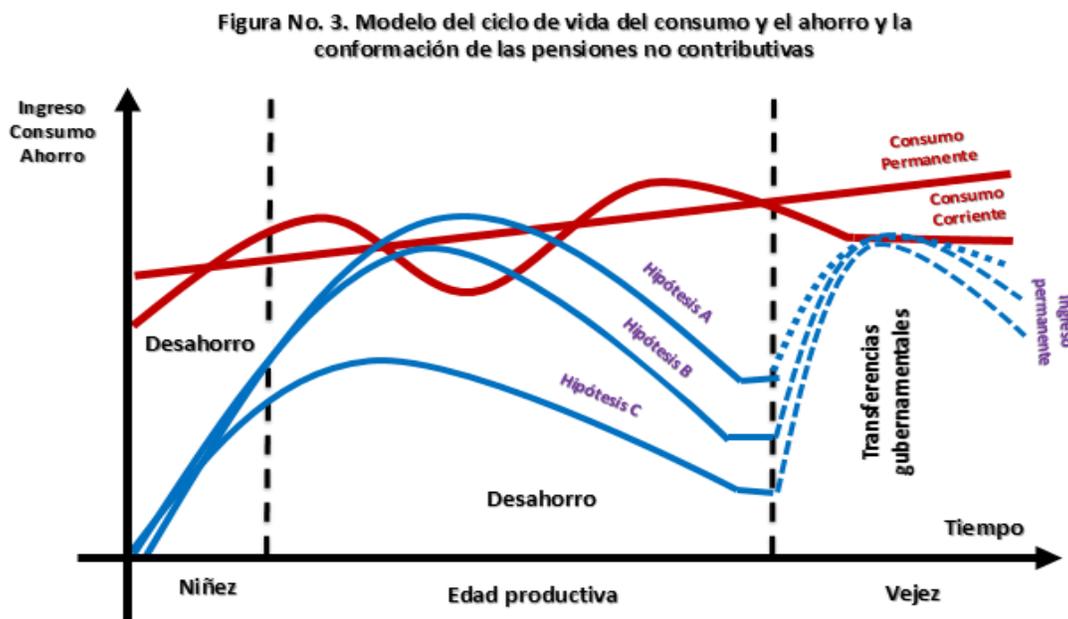
- La A, donde el ingreso puede ser superior a su nivel de consumo por breves periodos de tiempo, generando un ahorro tan bajo que no es capaz de financiar el consumo que requiere para su vejez.
- La B, donde el ingreso del individuo es igual al consumo en un breve periodo de tiempo, y después es incapaz de satisfacer sus necesidades de demanda por el resto de su ciclo de vida con sus ingresos propios, estando en la incapacidad para generar ahorro, debido a que la totalidad de su ingreso lo debe destinar al consumo; y
- La C, donde el ingreso del individuo a lo largo de su ciclo de vida es inferior a su nivel de consumo, siempre está en condiciones de desahorrar, teniendo que complementar su ingreso monetario con transferencias gubernamentales o familiares, o simplemente consumiendo por debajo del nivel mínimo de bienestar.

En los tres casos, las personas desahorran sistemáticamente durante la fase productiva de su ciclo de vida, estando en situación permanente de pobreza de ingreso, puesto que éste siempre es inferior a su trayectoria de consumo.

Bajo estas tres hipótesis, los individuos cuando lleguen a la edad adulta carecen de los ingresos para financiar su consumo, el cual nunca se detiene, porque las personas desde que nacemos hasta que morimos siempre mantenemos una senda positiva del mismo.

Para financiar el consumo de estos grupos poblacionales que no ahorraron para la etapa de la vejez debido a las rigideces del mercado laboral, se instrumentan políticas públicas de tipo asistencialistas, cuyo objetivo sea garantizarles un ingreso mínimo necesario para satisfacer sus necesidades básicas. El Gobierno diseña un programa de transferencias monetarias cuya población objetivo son las personas en situación de vejez, a través del sistema de pensiones no contributivas o asistencialistas, que permitirán complementar su ingreso monetario para alcanzar un nivel básico de consumo.

En diversos casos, las transferencias monetarias gubernamentales orientadas a fortalecer el ingreso de la población en situación de vejez tienen como objetivo que este estrato poblacional alcance la senda de consumo básico o mínimo (canasta alimentaria); aunque se pueden diseñar programas asistencialistas complementarios que les permiten satisfacer sus necesidades no alimentarias (ropa, calzado, vivienda, medicinas).



En síntesis, desde la perspectiva de la teoría del ingreso permanente y del ciclo de vida, las pensiones para adultos mayores de tipo no contributivas o asistencialistas justifican su existencia porque los individuos a lo largo de su vida productiva perciben ingresos permanentes inferiores a su senda de consumo de largo plazo, impidiéndoles ahorrar para su vejez. Como sistemáticamente desahorran, el gobierno les garantiza un ingreso mínimo para que satisfagan las necesidades de consumo básico que requieren en la última fase de su ciclo de vida.

Hemos desarrollado este marco teórico, basado en el modelo del ingreso permanente y del ciclo de vida, para identificar los fundamentos sobre los cuales descansan los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos.

Abordaremos ahora un marco conceptual que nos permita identificar los subsistemas que conforman el sistema de seguridad social en una economía de mercado con tradición de intervencionismo estatal.

4. Estado de Bienestar y Seguridad Social

El proceso de reconstrucción europea iniciada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se acompañó de un nuevo rol reservado para el Estado Occidental en materia de Seguridad Social. Ordóñez (2002; p. 104), afirma que desde finales del siglo XVII, la discusión respecto del papel que debían jugar las instituciones públicas en el desarrollo social estuvo enmarcada por dos posiciones antagónicas: por un lado, había quienes opinaban que el Estado debía incrementar su intervención, limitada hasta ese entonces a labores de corte asistencialistas-caritativo, a fin de reducir las evidentes desigualdades producidas por la revolución industrial, que amenazaban con convertirse en problemas crónicos; por otro lado, estaban quienes sostenían que el Estado debía mantenerse fiel a los principios liberales que privilegian el esfuerzo individual y la libre empresa.

En esta compleja decisión, las economías occidentales surgidas de la posguerra optaron por el desarrollo del *Welfare State*, altamente intervencionista, que permitió compatibilizar los intereses del capital (alentar la tasa de ganancia) con el desarrollo del factor trabajo, a través de la creación de instituciones de seguridad social de tipo contributivas y asistencialista que tenían como objetivo garantizar el bienestar de la sociedad.

En este sentido, el Estado ha sido históricamente un actor activo en la consolidación de los sistemas de seguridad social, puesto que ejecuta las bases jurídicas sobre las cuales descansa su regulación; realiza aportaciones junto con el trabajador y el patrón; diseña políticas de inversión definiendo el uso productivo de los fondos; y en su función de redistribuidor del ingreso, diseña programas de pensiones no contributivas para la población de adultos mayores en situación de pobreza, vulnerabilidad o marginación.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social se define como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

Valencia (*et al*) (2012; p. 8) lo define como aquellos acontecimientos que comprometen la capacidad de los individuos para asegurarse a sí mismos su independencia social para enfrentar los riesgos de enfermedad, desnutrición, ausencia o insuficiencia de ingresos, vejez, vivienda digna y falta de conocimientos para integrarse en la sociedad, y para desarrollar las potencialidades de las personas.

Para la OIT, el objetivo de la seguridad social es velar para que las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.

4.1. Seguridad Social y su Tipología

En términos generales, la seguridad social presenta la siguiente tipología:

- La protección social, que se conforma con el conjunto de instituciones que se han construido a partir de esquemas contributivos, se refieren a las prestaciones en materia de salud, educación, pensiones, vivienda e ingresos monetarios, a los que tienen derecho los trabajadores que laboran en la parte formal de la economía (sector público, privado y social); tienen como rasgo central su carácter contributivo, porque se financian con cuotas aportadas por los trabajadores, los patrones y el Estado.
- La asistencia social, se integra por un conjunto de instituciones y programas orientadas hacia la población desempleada, que labora en la economía informal, que está en condición de pobreza, vulnerabilidad o marginación, carentes de ingresos monetarios o que éstos son tan bajos que le impide contribuir en el sistema de protección social; se financian con recursos públicos obtenidos de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno.

Este subsistema contiene instrumentos redistributivos por excelencia, porque a través de las transferencias directas o indirectas (en dinero o especie), o por el conjunto de subsidio (generalizados o focalizado), el Gobierno garantiza a la población objetivo algún nivel de ingreso que les permitan adquirir una cesta de bienes de consumo de primera necesidad y/o bienes públicos básicos para la subsistencia como salud, educación, alimentación, entre otros.

La seguridad social se materializa por un conjunto de prestaciones que se relacionan con los servicios de salud por la totalidad de la población, la educación en prácticamente todos sus niveles, la garantía al derecho de la vivienda y la alimentación, el acceso al trabajo bien remunerado y la obtención de una pensión y la cobertura de los riesgos laborales, siendo este último subsistema el que forma parte del objeto de estudio de aquí hasta la conclusión de esta investigación.

4.2. Subsistema de Pensiones y su Tipología

Fabio M. Bertranou (2004; p. 3), afirma que los subsistemas de pensiones persiguen dos objetivos: suavizan el consumo a lo largo del ciclo de vida del individuo y son un seguro frente a la pérdida de la capacidad para generar ingresos para el sostenimiento del hogar. Desde la perspectiva social o del gobierno: son un instrumento para el alivio de la pobreza y la redistribución de ingresos.

Para Uthoff (2006; p. 10), los sistemas de pensiones se han diseñado con el propósito de suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida de los individuos y garantizar ingresos dignos en situaciones de vejez, invalidez y muerte. Agrega que sus funciones son de tipo social, destinadas a romper con la miopía del ahorro para la vejez y proveer de ingresos a los ancianos pobres mediante financiamiento. Hoy se destacan también potenciales funciones económicas, como las de contribuir a la solvencia de las finanzas públicas, proveer de ahorro financiero para el desarrollo del mercado de capitales y abaratar el costo de contratación de la mano de obra para hacerla más competitiva.

Para el diseño de los subsistemas de pensiones, Bertranou (*Op Cit*; p. 13) establece una relación entre la cobertura de éstos y el mercado laboral, a partir de la categorización de la población económicamente activa en tres grupos: en un extremo, los trabajadores ocupados en la economía formal bajo relaciones asalariadas con relativamente alta permanencia en el empleo; en el otro, los desocupados y los trabajadores informales sin relaciones asalariadas, generalmente subocupados y con muy bajos ingresos; y un grupo intermedio, que alterna, por diversos motivos económicos, demográficos y sociales, entre empleos asalariados de bajo ingreso, empleos en forma independiente también con bajos ingresos y el desempleo.

El primer grupo, de “fácil cobertura” debe ser alcanzado por los esquemas contributivos en funcionamiento. El segundo grupo, de “difícil cobertura”, debe quedar cubierto por un régimen completamente subsidiado. Finalmente para el grupo intermedio, la cobertura es a través de una estrategia combinada que permita parcialmente una extensión de los esquemas “contributivos tradicionales”, aunque con ciertos incentivos a través de “subsidios”, por ejemplo a las cotizaciones; y por otro lado, una ampliación de los esquemas de prestación “mínima o semi-contributivos”.

El desarrollo del primer grupo se ha sustentado en dos supuestos: el trabajador tiene pleno empleo y capacidad de ahorro a lo largo de su ciclo de vida activa; y las familias disponen de un proveedor principal, cuyo aseguramiento protege al resto de sus miembros. Combinan instrumentos contributivos (ahorro y aseguramiento) para financiar prestaciones ante pérdidas inesperadas de ingresos por invalidez y muerte temprana, así como para permitir una vejez digna.

El subsistema no contributivo, a *contrario sensu* de los supuestos sobre los cuales descansa el contributivo, parte de suponer que el trabajador no goza de un empleo permanente a lo largo de su vida productiva, sistemáticamente desahorró porque su ingreso permanente fue inferior a su tendencia de consumo durante la niñez y etapa productiva, por lo cual, el Estado interviene proporcionándole una prestación mínima para que solvente sus necesidades de consumo en la última fase de su ciclo de vida, recursos que se financian con los impuestos generales con los cuales contribuye la sociedad.

El subsistema de pensiones no contributivas o asistencialistas es definido por Bertranou (2002; pp. 13-16), como aquellos que otorgan prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada y/o categórica ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez. En algunos países estos programas cubren además los riesgos de enfermedad y constituyen un vehículo para el acceso a otras prestaciones del sistema de seguridad social (v.g., asignaciones familiares). Aunque la característica más distintiva se refiere a que las condiciones de adquisición están generalmente desvinculadas de la trayectoria laboral y el financiamiento proviene de impuestos de los ingresos generales.

Puede decirse que también existe una zona gris o intermedia en donde se encuentran programas de seguridad social que podrían caracterizarse como semicontributivos, es decir, están en parte vinculados a la historia de las cotizaciones o en general focalizados en ciertas actividades laborales (v.g., la agricultura), aunque sus prestaciones son en gran parte de naturaleza asistencial, ya que las cotizaciones financian sólo una pequeña proporción del costo total del programa.

Con base en la aplicación del método deductivo, especificamos que dada esta tipología del sistema de pensiones, será de interés para nuestro objeto de estudio el relacionado con los no contributivos, cuya naturaleza es asistir a la población que no tuvo un historial laboral a lo largo de su ciclo de vida.

5. Análisis Demográfico y Socioeconómico de la Población de Adultos Mayores

Hemos concluido la primera parte de este análisis, el cual se conforma de un marco teórico que correlacionó variables económicas (ingreso, ahorro, consumo principalmente) para explicar la conformación de los sistemas pensionarios contributivos y no contributivos. Adicionalmente, se ha construido un marco conceptual para identificar la tipología de la seguridad social y de sus subsistemas pensionarios.

El desarrollo de este marco teórico y conceptual será de gran importancia para la comprensión del análisis de la pensión universal, sin embargo, antes de adentrarnos en dicho estudio, es necesario realizar un diagnóstico demográfico y socioeconómico de la población de los adultos mayores en México, con el fin de clarificar los desafíos financieros que los programas asistencialistas gubernamentales enfrentarán en los años venideros.

5.1. Transición Demográfica

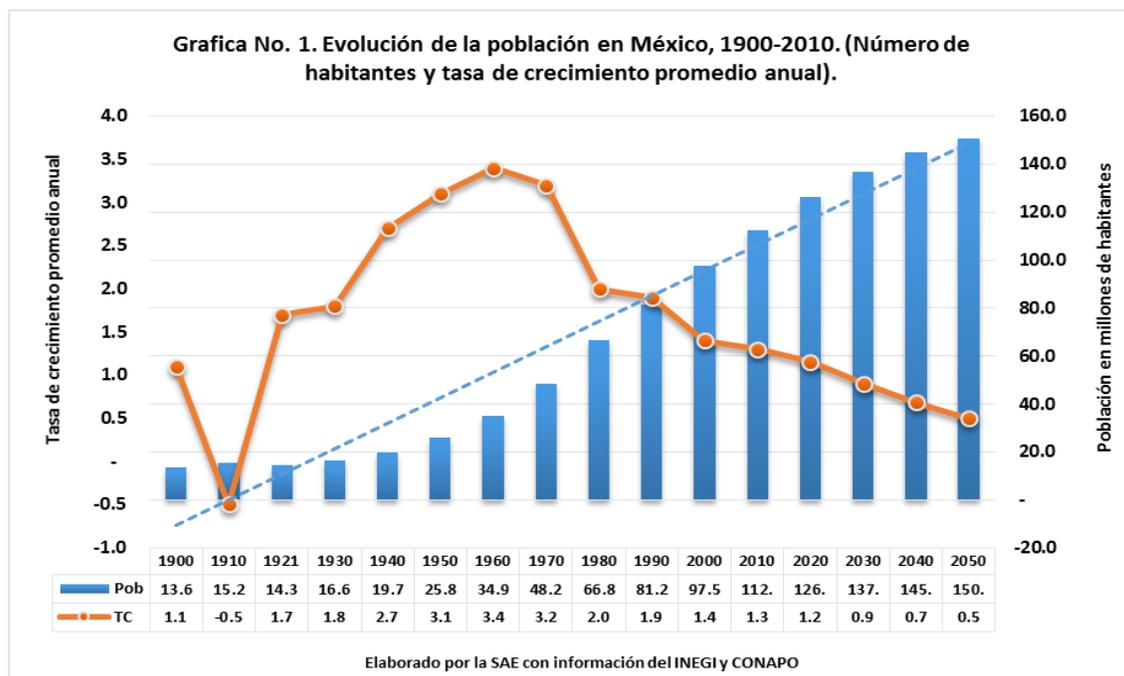
La población es uno de los elementos que contribuyen a delinear el perfil socioeconómico de largo plazo de todas las naciones. Durante el siglo XX, nuestro país experimentó transformaciones sin precedente desde el punto de vista demográfico.

Primero atravesó por un breve periodo de decremento poblacional motivado por la primera revolución social que se presentó en el siglo pasado. Una vez concluido este movimiento, se inició un ciclo marcado por un crecimiento y recientemente ha predominado una desaceleración en la tasa de crecimiento de nuestra población.

La gráfica número 1, muestra que la evolución de la población en México se desarrolló en las siguientes etapas:

- La primera, se presentó entre 1910 y 1921, la población se redujo como consecuencia de la “Revolución Mexicana”, durante esta década la población pasó de 15.2 a 14.3 millones de personas, este retroceso se reflejó en su tasa de crecimiento promedio anual, la cual se ubicó en -0.5%.
- La segunda, comprendió el periodo de 1930 a 1960, donde los indicadores demográficos favorecieron el crecimiento poblacional ininterrumpido, que pasó de 16.6 a 34.9 millones de habitantes. La tasa de crecimiento promedio anual registró crecimientos continuos y sin precedentes, pasando de 1.8 a 3.4%.
- La tercera, inició en 1970 y concluyó en el año 2010, el crecimiento poblacional continuó aumentando pasando de 48.2 a 112.3 millones de habitantes, aunque su tasa de crecimiento promedio anual inició la fase de reducción al pasar del 3.2 al 1.3%.

El pronóstico poblacional muestra que entre el 2010 y el 2050 la población en México pasará de 112.3 a 150.6 millones de habitantes, lo que implica que en cuarenta años se incrementará en 37 millones de habitantes, además la tasa de crecimiento media anual continuará descendiendo, pasando de 1.3 a 0.5%. Como analizaremos en párrafos posteriores, esta es la fase donde la población en México está transitando hacia una etapa de envejecimiento irreversible.



De la gráfica número 1, también se observa que la población en México (medida en millones de habitantes) desde 1921 siempre ha seguido una tendencia creciente, porque solo los movimientos armados de alcance nacional o regional de larga duración que pongan a la sociedad en condición de guerra, pueden romper esta directriz, tal como sucedió en nuestro país entre 1910 y 1921. Existen otros choques que pueden romper con la inercia creciente de la población, como son las hambrunas, los desastres naturales de gran envergadura o epidemias, algo que no ha ocurrido en México en el último siglo.

Sin embargo, la tasa de crecimiento promedio anual de la población mexicana mostró su punto de inflexión en la década de 1960, cuando rompió su tendencia creciente, debido al comportamiento de los indicadores demográficos que han sido fuertemente influenciados por el desarrollo industrial y el cambio tecnológico, así como por las políticas públicas relacionadas con el control de la natalidad.

Este proceso de comportamiento cíclico en la tasa de crecimiento poblacional está relacionado con la transición demográfica, la cual consiste en el cambio de la dinámica de la población, pasando de un escenario con altas tasas de natalidad y mortalidad hacia otro donde se reducen drásticamente.

En la gráfica número 2 se observa que la *transición demográfica* en nuestro país inició en 1930 y se espera que concluya en el año 2050. Se compone de tres fases estrechamente vinculadas con las tasas de natalidad y mortalidad:

- La primera, se presentó entre 1930 y 1970, se distinguió por la existencia de tasas de natalidad elevadas y fue cuando la tasa de mortalidad inició el proceso de reducción. Esta fase fue de rápido despegue y crecimiento de la población, donde la tasa natural de crecimiento poblacional (diferencia entre la tasa de natalidad y de mortalidad) alcanzó su nivel más alto, dando origen a un proceso de rejuvenecimiento demográfico.

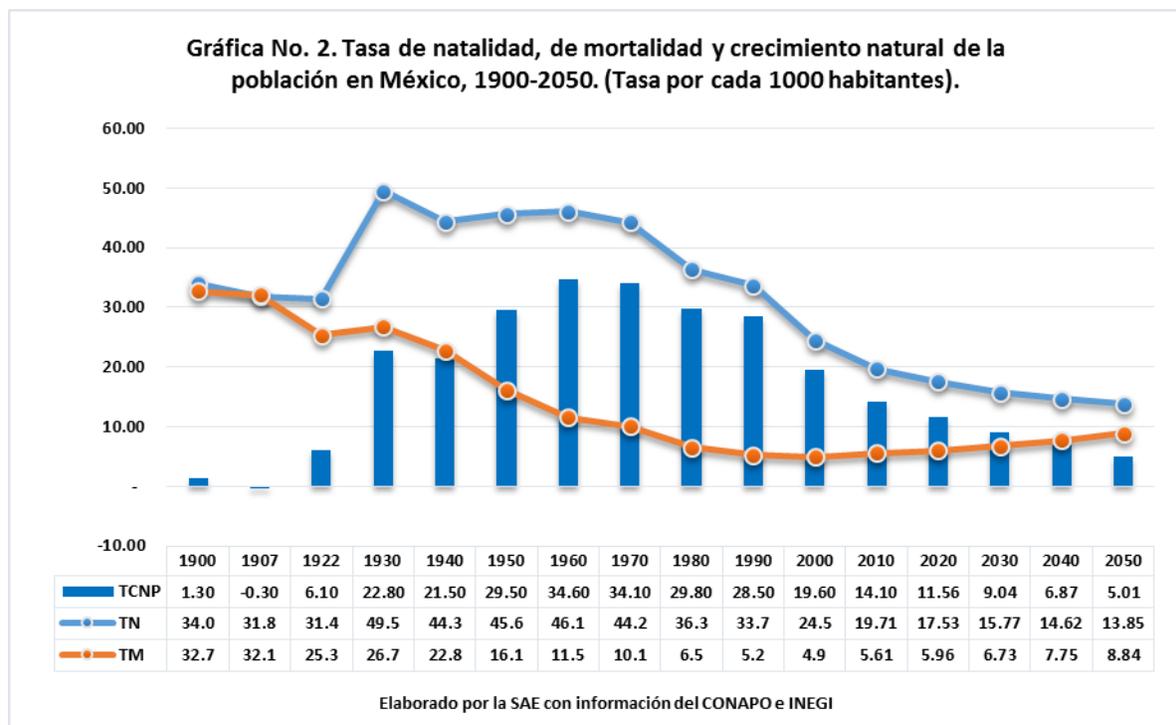
Entre 1930 y 1970, la tasa de natalidad pasó de 49.5 a 44.2 nacimientos por cada 1,000 habitantes; la tasa de mortalidad se redujo de 26.7 a 10.1 defunciones por cada 1,000 habitantes y la tasa de crecimiento natural de la población pasó de 22.8 a 34.1 habitantes.

- La segunda, se registró entre 1970 y el año 2010, presentándose una caída drástica de la natalidad, continuó el proceso de reducción de la mortalidad y la tasa natural de crecimiento poblacional también sufrió un acelerado descenso. La reducción de la tasa de natalidad generó un proceso gradual de desplazamiento de generaciones numerosas hacia las edades centrales como resultado del alto crecimiento demográfico del pasado.

Entre 1970 y el 2010, la tasa de natalidad pasó de 44.2 a 19.7 nacimientos por cada 1,000 habitantes; la tasa de mortalidad se redujo de 10.1 a 5.6 defunciones por cada 1,000 habitantes y la tasa de crecimiento natural de la población pasó de 34.1 a 14.10 habitantes.

- La tercera, inició en el 2010, se caracterizará por que continuará la reducción de la tasa de natalidad, la de mortalidad después de alcanzar su punto más bajo en el 2000, iniciará un proceso de lenta aunque constante recuperación, la cual no se detendrá hasta el año 2050. La tasa de crecimiento natural de la población continuará con su proceso de reducción. Este comportamiento demográfico generará un crecimiento poblacional cada vez más reducido con un perfil donde predominará la población de adultos mayores.

A partir del año 2010 al 2050, si no existen shocks exógenos que afecten el ritmo natural de crecimiento de la población, la tasa de natalidad pasará de 19.7 a 13.85 nacimientos por cada 1,000 habitantes; la tasa de mortalidad será de 5.60 a 8.84 defunciones por cada 1,000 habitantes y la tasa de crecimiento natural de la población pasará de 14.10 a 5.01 habitantes.



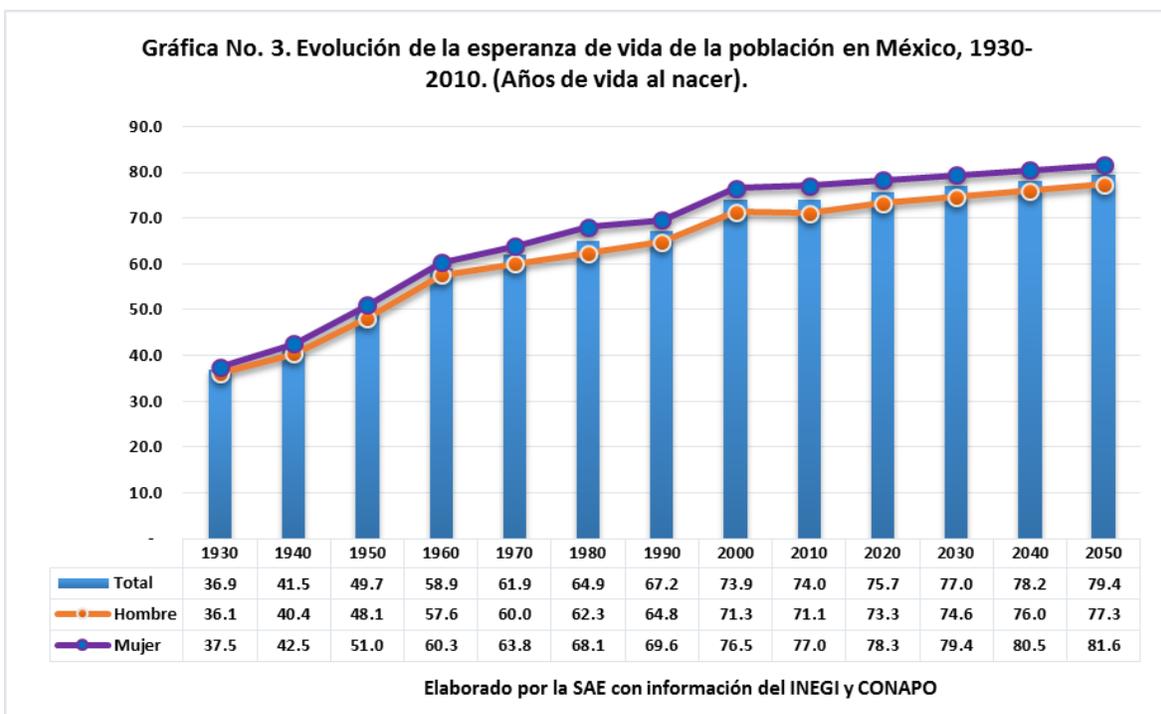
Este análisis nos permite observar que la transición demográfica ha pasado por tres fases: la primera, presentándose un crecimiento exponencial de la población por la combinación de altas tasas de natalidad y bajas tasas de mortalidad, predominando la población infantil; la segunda fue de una reducción simultánea de la tasa de natalidad y mortalidad, los grupos poblacionales se concentraron en los estratos juveniles; y la fase que recientemente inició, donde el principal grupo poblacional serán los adultos mayores, dado la continua reducción de la natalidad y el incremento de la mortalidad.

La actual fase de la transición demográfica en nuestro país culminará con el predominio de los estratos de población de adultos mayores. Desde la perspectiva demográfica, este proceso de envejecimiento poblacional se explica además de los factores previamente correlacionados (reducción de la natalidad y de la mortalidad) por el aumento de la esperanza de vida al nacer, que desde 1930 se ha incrementado ininterrumpidamente.

En la gráfica número 3 se observa que la esperanza de vida creció de manera vertiginosa en la primera fase de la transición demográfica, entre 1930 a 1970 cada mexicano que nacía veía aumentar el promedio de vida de 36.9 a 61.9 años por habitante, siendo una constante que las mujeres tengan una esperanza de vida más alta que los hombres: pasando de 37.5 a 63.8 años en promedio para las primeras y de 36.1 a 60 años para los segundos.

En la segunda fase de la transición demográfica que comprendió el periodo de 1970 a 2010, la esperanza de vida total pasó de 61.9 a 74 años en promedio por habitante, de los cuales, para las mujeres fue de 63.8 a 77 años y para los hombres de 60 a 71.1 años.

En la fase de la transición demográfica que actualmente está vigente y donde se establece la proyección de la esperanza de vida, se observa que para el periodo de 2010 a 2050, la esperanza de vida total pasará de 74 a 79.4 años en promedio por habitante, de los cuales, las mujeres vivirán de 77 a 81.6 años en promedio y los hombres de 71.1 a 77.3 años en promedio.



La reducción de la tasa de natalidad y de mortalidad y el incremento de la esperanza de vida al nacer impactan directamente en la conformación de la pirámide poblacional de nuestro país, tal como se observa en las figuras que conforman la gráfica número 4, la cual muestra que en las diferentes fases que conforman la transición demográfica, las bases y las cúspides de estas pirámides han cambiado significativamente.

Las pirámides poblacionales de 1930 y 1970 reflejan el rápido crecimiento poblacional de la época, tienen una base amplia y una cúspide estrecha, la punta está perfectamente delineada, característica de las sociedades conformadas por estratos de población predominantemente infantiles, cuyo rango de edad se ubican entre los 0 a 14 años.

La pirámide poblacional del 2000 y el 2010, muestra la etapa donde se ha detenido la explosión demográfica del país, los grupos poblacionales que conforman la base empiezan a estrecharse, concentrándose la mayoría en los estratos de población joven y en edad de trabajar, entre 15 y 44 años.

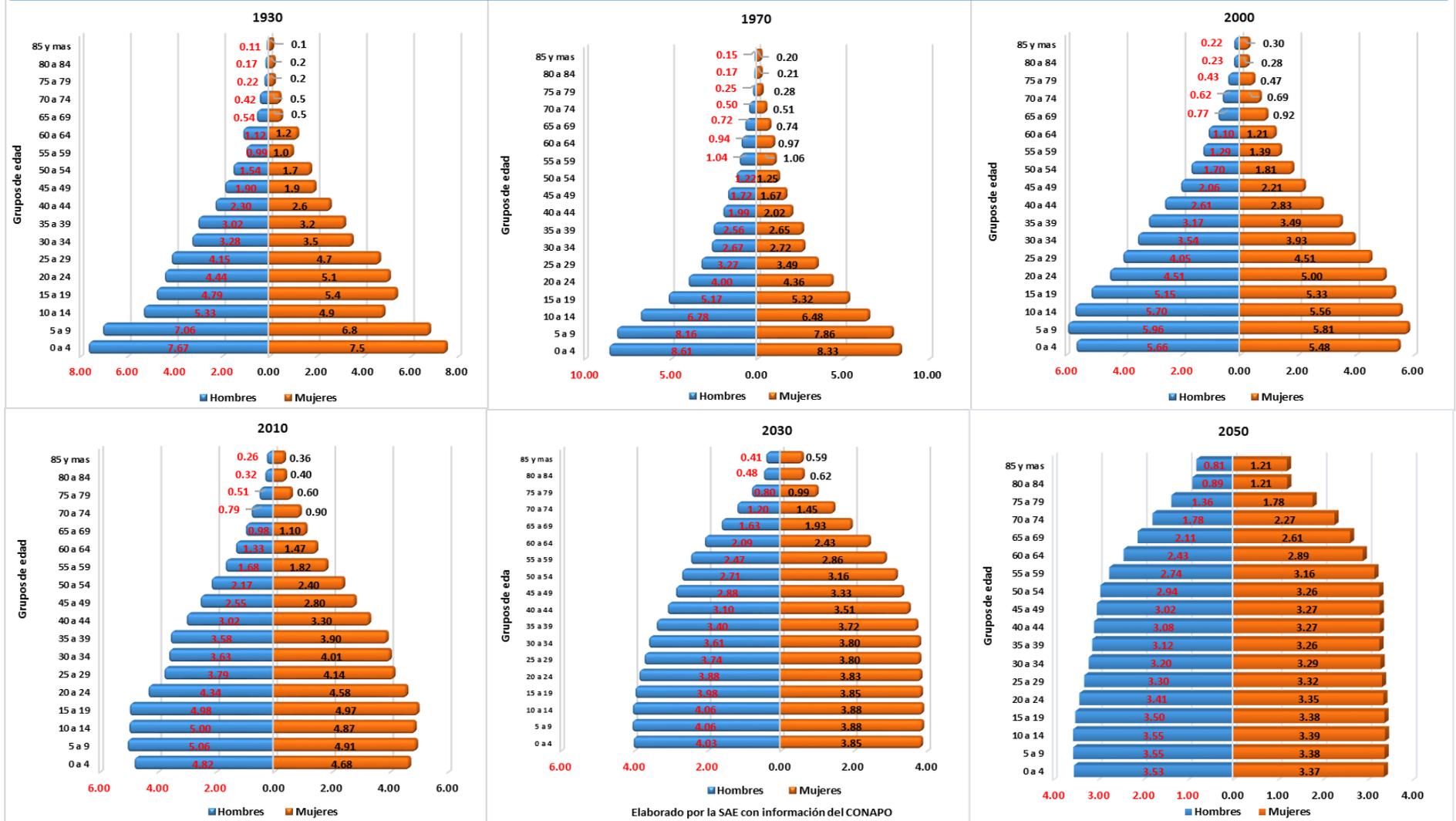
La proyección de la pirámide poblacional del 2030 y 2050 muestra con notable claridad la manera como la población envejecerá, las bases serán estrechas y las cúspides amplias en comparación con las gráficas piramidales de 1930 y 1970, siendo característica de las poblaciones con una fuerte presencia de adultos mayores.

El análisis de los indicadores demográficos nos permite afirmar que actualmente el país está transitando simultáneamente en una fase de baja mortalidad que incrementa la esperanza de vida al nacer, siendo este factor el que explica el proceso de envejecimiento poblacional, así como de tasas bajas de natalidad, lo que ha permitido reducir la participación de la población infantil y joven en la estructura poblacional.

Esta relación de mayor población de edad avanzada y menor población infantil y juvenil permitirá que cuando culmine la transición demográfica en el país, la pirámide poblacional se invertirá respecto a la existente actualmente, será angosta en la base y ancha en la cúspide, característica de una población envejecida.

Oliver Azuara (2005; p. 5) coincide con este análisis, cuando afirma que 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 de la población total. 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, caracterizado por la disminución del porcentaje de personas menores de 15 años y un aumento del porcentaje de la población en edad laboral y de adultos mayores, especialmente estos últimos.

Gráfica No. 4. Evolución de la pirámide poblacional en México, 1930 al 2050. (% de la población total).



5.2. Población de Adultos Mayores

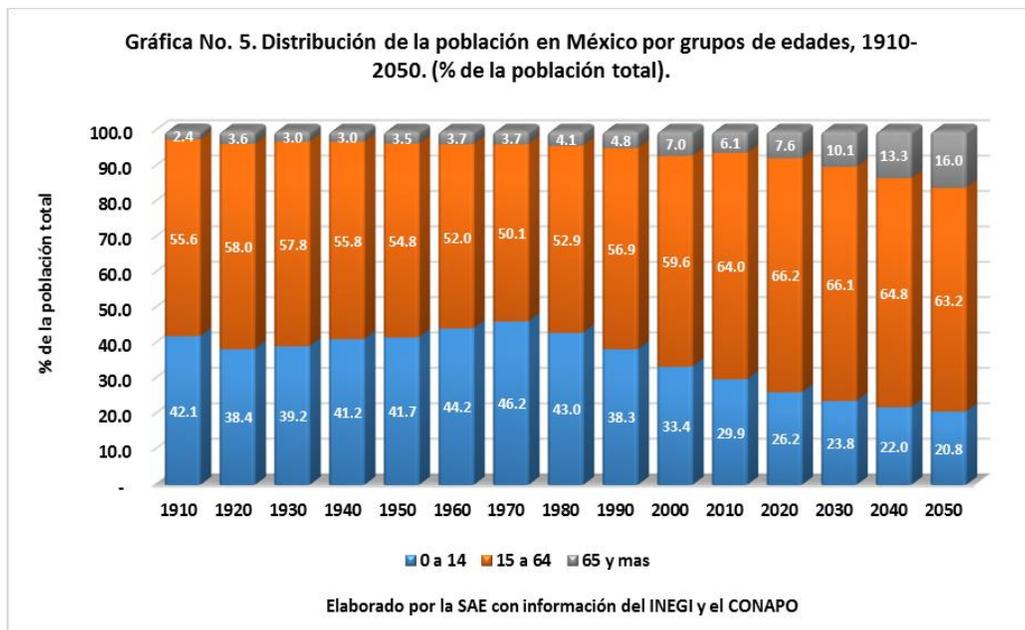
Para realizar un acercamiento de la población de adultos mayores en México, iniciaremos un análisis relacionado poblacional, por estructura de edad, tal como se expone en la gráfica número 5, clasificándola en población infantil conformada por los estratos de edad entre 0 a 14 años; productiva (entre 15 a 64 años) y adultos mayores (65 años y más).

De esta gráfica, se observa que la población infantil gradualmente se reducirá, pasando del 42.1% de la población total en 1910 al 20.8% para 2050, alcanzando su punto más alto en 1970 cuando representó el 46.2%.

La población en edad productiva registra un comportamiento ambiguo, en el periodo de 1910 y 1970 descendió del 55.6% a 52.9% de la población total. A partir de 1980 inició un proceso de crecimiento de 52.9% al 63.2% de la población total en el 2050.

Respecto a la población de adultos mayores, esta también crecerán de manera significativa durante todo el periodo objeto de análisis, pasarán de 2.4% al 16% de la población total entre 1910 y 2050.

El comportamiento poblacional en México, analizado por grupos de edades, muestra que durante el periodo de 1910 al 2050, la población infantil reducirá su participación en la población total, en tanto que las poblaciones en edad productiva y de adultos mayores la incrementarán. Sin embargo, de ambos estratos poblacionales, será la de los adultos mayores la que aumentará su participación en mayor proporción en la estructura poblacional del país, particularmente entre el 2000 y el 2050.

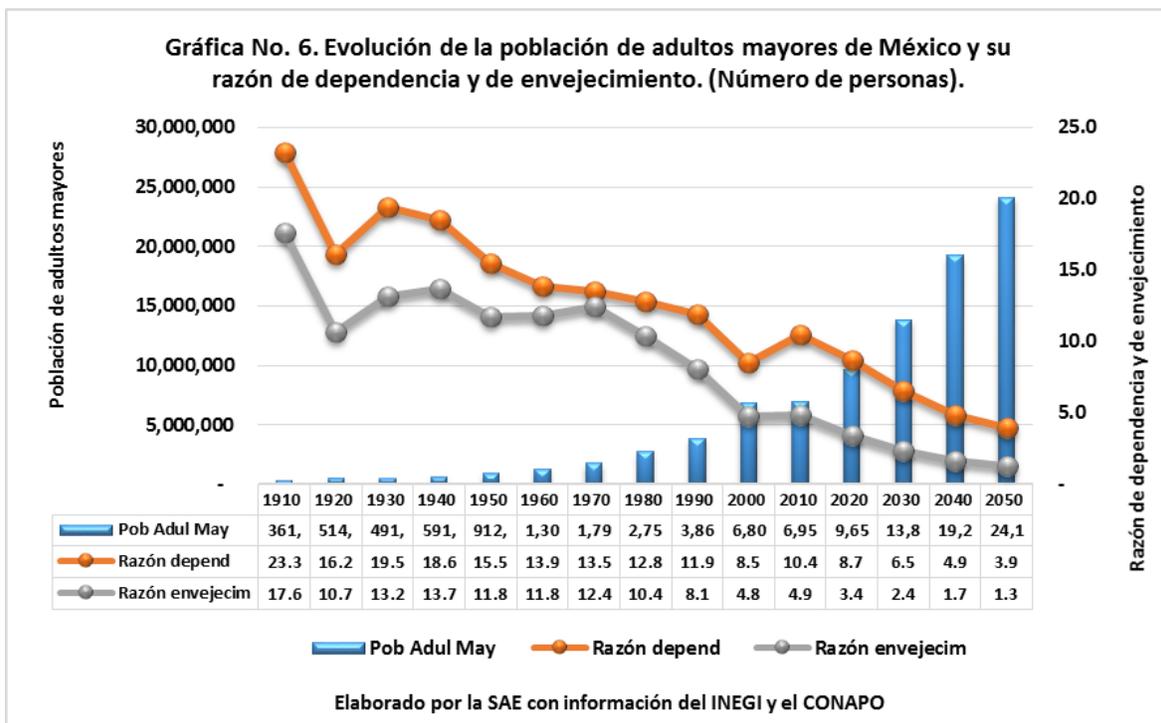


Expresamente, la población de adultos mayores en México tuvo una fase de crecimiento moderado entre 1910 y 1970, de acuerdo con el análisis de la pirámide poblacional, este periodo estuvo marcado por un predominio de la población infantil, en estos años el grupo poblacional de 65 años y más pasó de 361 mil a casi 1.8 millones de personas. A partir de 1980, la población de adultos mayores inicia su fase de crecimiento ininterrumpido, pasando de 2.75 a 24.1 millones proyectados para el año 2050.

Existen al menos dos indicadores demográficos que nos permiten medir el grado de envejecimiento de una población:

El primero está relacionado con la razón de dependencia, se obtiene del cociente que resulta de dividir la población en edad productiva entre el número de adultos mayores. Este cociente muestra que en 1910 existían en promedio 23.3 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor, en 1930 esta razón fue de 19.5 y conforme la población se envejece, este indicador se reduce. En el 2010 se estimó una razón de dependencia de 10.4 personas en promedio en edad de trabajar por cada adulto mayor; en 2030 la razón se estimó en 6.5 y en 2050 en 3.9.

El segundo se define como la razón de envejecimiento, se obtiene del cociente que resulta de dividir la población infantil entre el número de adultos mayores. Este cociente muestra que en 1910 existían 17.6 infantes en promedio por cada adulto mayor, en 1930 esta razón fue de 13.2. Para el 2010 se estimó una razón de envejecimiento de 4.9 niños por cada adulto mayor; en 2030, la razón se estimó en 1.7 y en 2050 en 1.3, lo que significa que para la mitad del siglo XXI, en promedio, por cada adulto mayor habrá un poco más de un niño.



Del análisis de los índices relacionados con la población de adultos mayores, se puede concluir que, cuando finalice la última fase de la transición demográfica en el país:

- Existirán rasgos claros de una población envejecida, puesto que a partir del año 2030 la población de adultos mayores será superior a la población joven;
- Existirá una dependencia demográfica, porque la población en edad productiva dependerán cada vez más de la población en edad no productiva (jóvenes y adultos mayores); y
- La mayor dependencia demográfica también muestra que cada vez serán menos personas en edad de trabajar las que aportarán a los sistemas de pensiones del país. En contrapartida, se incrementará la población de adultos mayores que demandarán una pensión contributiva o no contributiva.

5.3. Marco Conceptual de la Pobreza y Población de Adultos Mayores en esta Situación

Antes de realizar el análisis de la pobreza en la población de adultos mayores en México, es necesario abordar el marco metodológico y conceptual que recientemente se adoptó en el estudio de la pobreza, la cual tiene como principal aportación abandonar la explicación unidimensional de sus causales para considerar los factores multidimensionales.

5.3.1. Marco Conceptual de la Pobreza

Para ello es importante recordar que en el año 2004 se promulgó la *Ley General de Desarrollo Social*, su artículo 36 establece los nuevos criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza a partir de una metodología basada en un enfoque multidimensional de la misma. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en atención a este mandato jurídico, dio a conocer en diciembre de 2009 ésta nueva metodología.

De acuerdo con el CONEVAL (2010) y (2011), las metodologías de medición multidimensional de la pobreza, a diferencia de las que se basan en los enfoques unidimensionales o pobreza monetaria, permiten incorporar dimensiones no monetarias de las condiciones de vida de la población, haciendo posible conocer las carencias sociales más importantes de los habitantes de este país, y que están relacionadas con el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, los servicios básicos y la alimentación.

El CONEVAL ha desarrollado un mapa conceptual bidimensional que es la base para la construcción y comprensión de la pobreza multidimensional:

Coloca en el eje de las ordenadas (X) los umbrales de ingresos clasificados en dos líneas: la de bienestar económico (LBE) que permite al individuo cubrir el costo de la canasta básica; y la de bienestar mínimo o simplemente línea de bienestar (LBM), que le permite cubrir el costo de la canasta alimentaria; cualquier individuo cuya percepción monetaria se encuentre por debajo de alguna de estas líneas estará en situación de vulnerabilidad o pobreza.

Alcanzar una u otro umbral de línea de bienestar tienen implicaciones importantes: para la población cuyo ingreso monetario está por debajo de la LBM significa que sus percepciones son tan bajas que no cubre la totalidad del valor de la canasta alimentaria básica; este es el caso de las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema que sistemáticamente están en pobreza alimentaria; por el contrario, para aquellos cuyo ingreso monetario está por debajo de la LBE implica que alcanzan a cubrir el valor total de la canasta alimentaria aunque no le es suficiente para la canasta no alimentaria, este es el caso de la población que está en condición de pobreza y pobreza moderada.

En lo referente al eje de las abscisas (Y), el CONEVAL coloca las seis carencias sociales, de tal manera que el problema de la pobreza multidimensional (incluyendo la vulnerabilidad) es producto de una combinación de percepción de ingresos por debajo de alguna de estas dos líneas y por la existencia de al menos una carencia social, de tal manera que entre más restrictiva sea la línea de ingreso y mayor sea el número de carencias sociales, la situación de pobreza del individuo se agudizará.

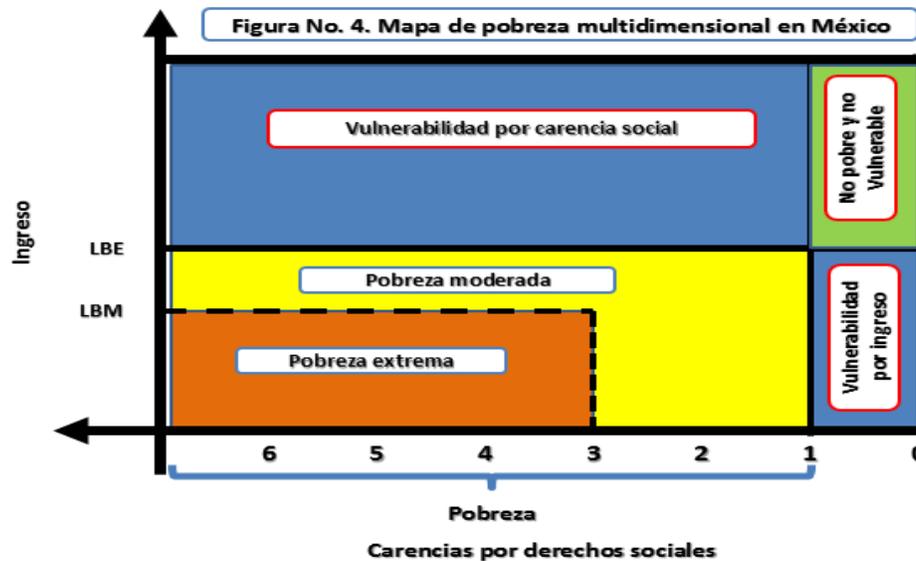
De acuerdo con la figura número 4, a partir de la consideración de las líneas de ingresos monetarios y los déficits de carencias sociales, el CONEVAL establece el siguiente marco conceptual relacionado con los diferentes umbrales de pobreza multidimensional en México:

- Vulnerabilidad por ingreso, recae sobre la población cuyo ingreso es tan bajo que es menor a la LBE y adicionalmente presenta al menos una carencia social;
- La población vulnerable por carencias sociales, es aquella que tiene un ingreso mayor a la LBE, aunque sufre una o más carencias sociales;
- La población que está en situación de pobreza es aquella cuyo ingreso es igual o menor al costo de la canasta que cubre las necesidades básicas (por debajo de la LBE) y simultáneamente tiene al menos una carencia social.

La población en situación de pobreza multidimensional se clasifica en dos grupos:

- La que está en situación de pobreza moderada, es aquella que tiene un ingreso igual o menor al costo de la canasta básica y tiene al menos dos carencias sociales; y

- La que está en situación de pobreza extrema, es aquella cuyo ingreso es igual o menor al valor de la canasta básica alimentaria (por debajo de la LBM) y tiene al menos tres carencias sociales.



Este mapa de pobreza multidimensional nos permite identificar cuatro regiones, las cuales están perfectamente delimitadas:

La región de la pobreza, se ubica en la parte inferior izquierda del mapa, se genera por una combinación de ingresos monetarios insuficientes y carencias sociales que sufre el individuo, se divide en pobreza moderada y extrema, dependiendo si alcanza la línea de bienestar económica o mínima junto con la existencia de al menos una carencia social.

La vulnerabilidad, ocupa la parte superior izquierda e inferior derecha del mapa de pobreza multidimensional, acepta dos clasificaciones: los vulnerables por ingresos, que no sufren carencias sociales aunque su percepción monetaria está por debajo de la línea de bienestar económica, no accediendo a la canasta alimentaria y no alimentaria; y los vulnerables por carencias sociales, que se ubican en la hipótesis contraria, puesto que su nivel de ingreso les permite alcanzar la línea de bienestar económica, aunque sufren al menos una carencia social.

Finalmente, está la población no pobre y no vulnerable, colocados en la parte superior derecha del citado mapa, allí se encuentran los individuos cuyos ingresos están por encima de la línea de bienestar económica, permitiéndoles adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria, además no enfrentan carencias sociales, esta población está exenta de cualquier condición de pobreza o vulnerabilidad e idealmente allí se debería ubicar la mayor parte de los individuos que habitan el país.

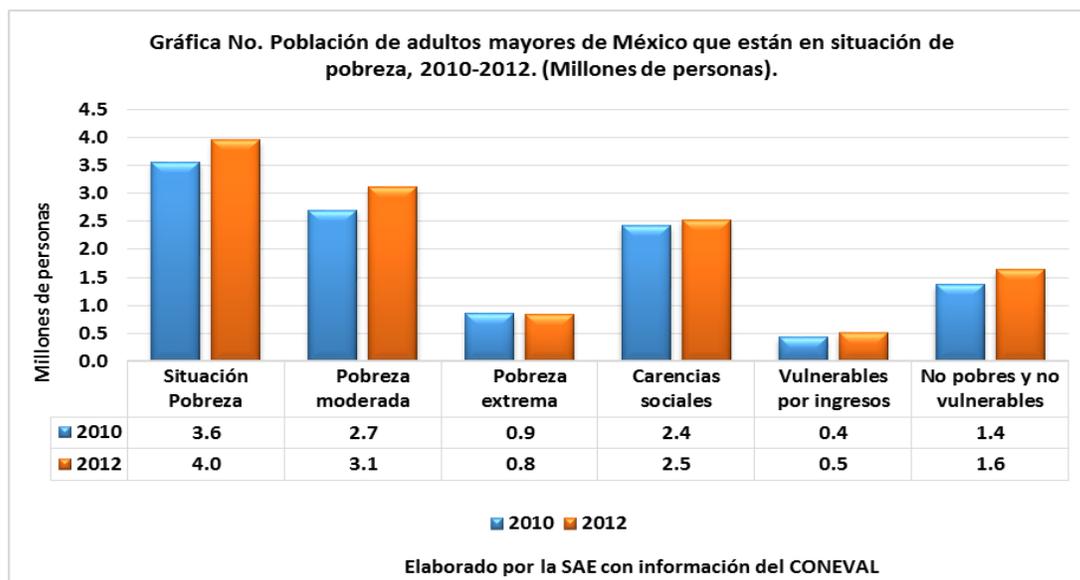
De estas definiciones, observamos que la peor condición socioeconómica de la población en México está relacionada con el problema de la pobreza extrema, porque estos individuos perciben ingresos que no alcanzan a cubrir su canasta alimentaria básica y tienen múltiples carencias sociales. En contrapartida, la población no pobre y no vulnerable es la que está en mejor situación, porque su ingreso monetario le permite cubrir el costo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria y no tiene déficits en las carencias sociales.

5.3.2. Población de Adultos Mayores en Situación de Pobreza

Dado este marco conceptual relacionado con la pobreza multidimensional, y de acuerdo con información del CONEVAL sintetizada en la gráfica número 7, afirmamos que en México, de la población total de adultos mayores, 3.6 millones estaban en situación de pobreza en el 2010 y 4 millones sufrían esta condición en el 2012, lo que significa que en dos años, la pobreza en este estrato poblacional se incrementó en 400 mil habitantes.

La población de adultos mayores en situación de pobreza en México se clasifica en pobres moderados y extremos. Los primeros se incrementaron de 2.7 millones a 3.1 millones entre el 2010 y el 2012. Los segundos se redujeron de 900 a 800 mil personas en este periodo.

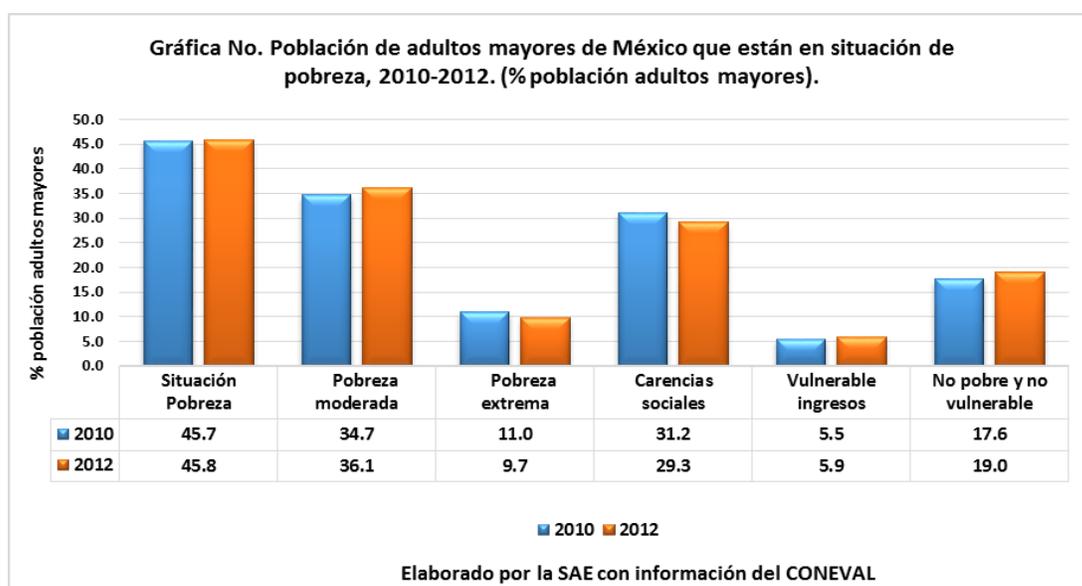
El análisis de la pobreza multidimensional se complementa con la revisión de los indicadores asociados con la privación social y de bienestar. Sobre el primer punto, se afirma que 2.4 millones de adultos mayores presentaban carencias sociales en el 2010, incrementándose a 2.5 millones en el 2012. En el segundo punto, 400 mil adultos mayores eran vulnerables por ingresos en el 2010, aumentando para el 2012 a 500 mil personas; por el contrario, 1 millón 400 mil adultos mayores eran no pobres y no vulnerables en el 2010, mejorando esta condición en el 2012, puesto que se incrementó a 1 millón 600 mil.



En la gráfica número 8 se expone el análisis arriba realizado en términos porcentuales, obteniendo los siguientes resultados: el 45.7% de la población de adultos mayores de México estaba en situación de pobreza en el 2010, incrementándose a 45.8% para el 2012, de este total, el 34.7% sufría pobreza moderada en el 2010 aumentando a 36.1% en el 2012, en tanto, el 11% estaba en situación de pobreza extrema en el 2010 reduciéndose a 9.7% en el 2012.

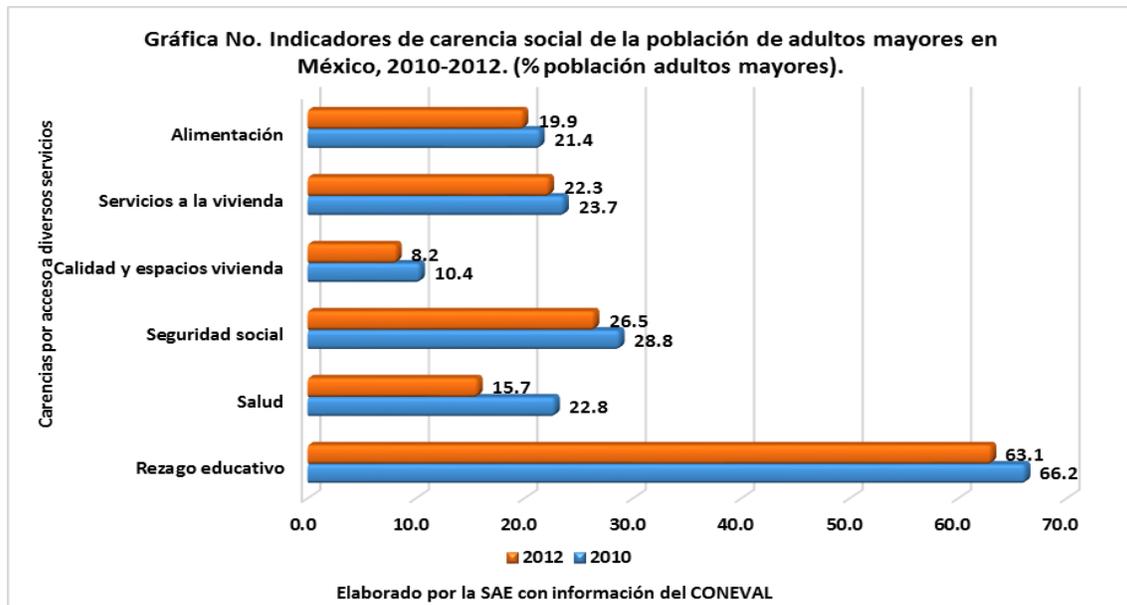
En lo referente a la privación social, en el 2010 el 31.2% de la población de adultos mayores en México presentaba carencias sociales, reduciéndose al 29.3% en el 2012, lo que significa que no tenían acceso en algún grado a los servicios de educación, salud, seguridad social, vivienda y/o alimentación.

Respecto a los indicadores de bienestar, el 5.5% de este estrato poblacional era vulnerable por ingreso en el 2010 aumentando a 5.9% para el 2012, esto implica que sus percepciones monetarias no le permitían adquirir su canasta básica; en tanto que el 17.6% de los adultos mayores eran no pobres ni vulnerables en el 2010, incrementándose a 19% en el 2012, es decir, no tenían problemas de ingreso ni de déficit en el acceso a diversos servicios.

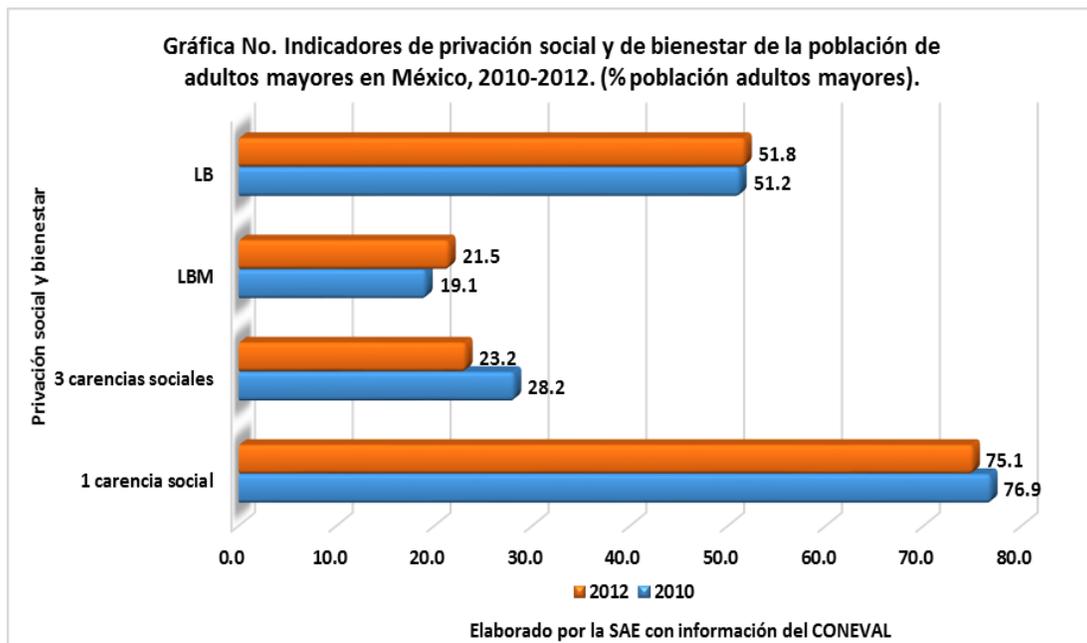


En la gráfica número 9 se analizan los indicadores de cada una de las carencias sociales que impactan a la población de adultos mayores, encontramos que entre el periodo 2010 al 2012 estos evolucionaron de la siguiente manera:

- La carencia por alimentación pasó de 9.9% a 21.4%;
- La carencia por acceso a los servicios de vivienda se incrementó de 22.3% a 23.7%;
- La carencia por calidad y espacio a la vivienda aumentó de 8.2% a 10.4%;
- La carencia por seguridad social aumentó de 26.5% a 28.8%;
- La carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 15.7% a 22.8%; y
- El rezago educativo pasó de 63.1% a 66.2%.



En la gráfica número 10, se abordan los indicadores de privación social y bienestar que inciden directamente en la población de adultos mayores, observándose que en el año 2010 el 75.1% de este estrato poblacional sufría al menos una carencia social y en el 2012 eran aproximadamente el 76.9%. Para este mismo periodo, los que tenían al menos 3 carencias sociales aumentaron de 23.2% a 28.2%; los que tenían ingresos por debajo de la línea de bienestar se redujo de 51.8% a 51.2%; y los que estaban por debajo de la línea de bienestar mínimo pasaron de 21.5% a 19.1%.



6. Construcción de las Instituciones de Protección Social Universal en México

Tal como se expone en el modelo propuesto por John Scott (*vid. supra*), en los países donde prevalecen altos índices de pobreza, el diseño de los programas de “protección social universal” debería considerar la posibilidad de incluir al seguro a la salud, el seguro de desempleo y la pensión universal a la vejez, un sistema de ingreso mínimo universal con el objetivo de proteger a la población infantil, en edad de trabajar y a los adultos mayores contra el riesgo de no contar con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria mínima suficiente para cerrar la brecha media de la pobreza extrema, garantizándole los ingresos necesarios para acceder a la línea de bienestar mínimo.

Como se observará en los párrafos posteriores, en nuestro país se han diseñado programas focalizados de transferencias monetarias directas para atender a la población infantil y de adultos mayores en situación de precariedad económica, aunque por su naturaleza selectiva, no tienen una cobertura total, adicionalmente, no existe un programa de alcance nacional *ex profeso*, para atender a la población en edad de trabajar que ha perdido su empleo.

6.1. Ingreso Mínimo Universal

México ha construido con bases muy precarias un sistema de asistencia social para la población infantil en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad que contiene rasgos de lo que John Scott denomina “protección social universal”. Este grupo poblacional recibe transferencias monetarias para alcanzar su desarrollo y seguridad humano a través de un conjunto de programas atomizados y focalizados, con poca efectividad en la cobertura y como consecuencia con una marcada inequidad distributiva.

No existe en nuestro país un modelo de “ingreso mínimo” que ofrezca una cobertura monetaria universal a favor de la población que está en la fase inicial de su ciclo de vida en condiciones de insuficiencia monetaria y sin acceso a la canasta alimentaria básica. Por el contrario, se han diseñado programas dispersos, con las siguientes características:

- PROSPERA busca proteger a la población infantil en condición de precariedad económica. Tiene un complejo sistema de transferencias monetarias directas cuyo objetivo es garantizar el acceso a los alimentos básicos y la no interrupción de la educación primaria. Las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años reciben bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niña o niño para fortalecer su desarrollo de 115 pesos, además de una beca escolar de 165 pesos mensuales por cada estudiante de primero a tercero de primaria; de 195 pesos mensuales por estudiante de cuarto grado; 250 pesos por estudiante de quinto y 330 pesos por estudiante de sexto. Además gozan de un apoyo en útiles escolares de 220 pesos anuales por estudiante de primaria y una reposición de útiles por 110 pesos anuales.

- El Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas otorga apoyos directos a la población jornalera, incluyendo alimenticios a los niños y niñas, estímulos para la asistencia escolar. Los niños y niñas reciben hasta dos alimentos diarios por un monto máximo de 480 pesos mensuales por niña o niño. También obtienen estímulos económicos para la asistencia y permanencia escolar: para preescolar es de 170 pesos por hombres y mujeres, para tercero de secundaria es de 550 pesos para hombres y de 637 pesos para mujeres.
- El Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras beneficia a las madres, padres solos, tutores o principales cuidadores con al menos un(a) niño(a) de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años). El Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL otorga hasta 900 pesos mensuales por cada niña(o) de entre 1 a 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años) y hasta 1 mil 800 pesos mensuales por cada niña(o) de entre 1 a 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en los casos de niñas(os) con alguna discapacidad.
- El Programa de Apoyo a la Educación Indígena beneficia a niñas, niños y jóvenes indígenas que se encuentran inscritos en escuelas públicas y requieren de los servicios del Programa para permanecer en el Sistema Educativo. El apoyo consiste en albergues y comedores escolares y comunitarios Indígenas. No especifica recursos monetarios por población objetivo.
- El Programa Nacional de Becas. Se conforma del PROMAJOVEN que tiene como objeto contribuir a la reducción del rezago educativo de las niñas en situación y contexto de vulnerabilidad, agravada por el embarazo y la maternidad y con ello reducir las desigualdades regionales y de género en las oportunidades educativas. La beca consiste en la entrega de un apoyo mensual de 850 pesos por un máximo de 10 meses. ACERCATE A TU ESCUELA está dirigida a alumnos/as de comunidades en donde no existe alguno o ninguno de los servicios de educación básica (preescolar, primaria o secundaria) y que para realizar o continuar sus estudios tienen que trasladarse a otras comunidades o caminar (1.5 km en el caso de preescolar o 2 km en el caso de primaria o secundaria; o bien niños/as que padezcan algún tipo de discapacidad y asistan a un centro escolar, aún si este está ubicado dentro de su propia localidad). Esta beca consiste en un apoyo de 268 pesos mensuales a niños/as que cursan cualquier nivel de educación básica durante los diez meses de duración del ciclo escolar.

La construcción de un modelo de ingreso mínimo universal para México implicaría abrogar estos programas atomizados para concentrarlos en uno solo, el cual garantizaría un “ingreso mínimo monetario” para la totalidad de la población infantil en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad. Eliminaría el carácter focalizado de los existentes, garantizando incorporar a casi todo el universo de este estrato poblacional al beneficio del programa.

6.2. Seguro de Desempleo

Es una figura que actualmente se está legislando para incorporarlo al sistema de protección social universal de nuestro país. El Ejecutivo Federal envió el pasado 8 de septiembre del 2013 una iniciativa de decreto por el que se reforman los *artículos 4o, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de seguridad social universal. En el mismo paquete adicionó una iniciativa que expide *la Ley del Seguro de Desempleo*.

La Cámara de Diputados elaboró y aprobó el dictamen en materia de seguro de desempleo, la cual turnó al Senado de la República, quién no lo ha aprobado. Al 1 de enero del 2015, fecha de elaboración de este apartado, el procedimiento legislativo sobre este particular no se ha concluido.

La iniciativa del Ejecutivo Federal proponía una reforma y adición a los artículos 73 y 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de seguridad social universal, proponiéndose adicionar la *fracción XXIX-T del artículo 73*, para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguro de desempleo, en términos del *artículo 123, último párrafo*, de la misma.

La propuesta de reforma del *artículo 123, Apartado A, fracción XXIX* tenía como propósito definir de utilidad pública la *Ley del Seguro Social*, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. (El subrayado es del autor).

Se propuso adicionar el *artículo 123, Apartado B, fracción XIV, último párrafo* para establecer que el Congreso de la Unión expedirá la ley que establezca un seguro de desempleo para los trabajadores a que se refieren los Apartados de este artículo, en la que se preverán las condiciones de financiamiento y los requisitos para acceder al mismo. (El subrayado es del autor).

Sin embargo, en el procedimiento legislativo para la elaboración de leyes iniciado en la Cámara de Diputados, el 22 de octubre del 2014 se aprobó el dictamen en materia constitucional para el seguro de desempleo; sus leyes reglamentarias se aprobaron el 18 de marzo del 2014 a través de dictamen que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley Federal del Trabajo*.

En el cuadro No. 1 se expone comparativamente las modificaciones entre la iniciativa de reforma constitucional enviada por el Ejecutivo Federal y el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.

Cuadro No. 1. Comparativo de la reforma constitucional en materia de seguro de desempleo		
Iniciativa del Ejecutivo Federal 1/	Dictamen de la Cámara de Diputados 2/	Comentarios
<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-R. ...</p> <p>XXIX-T. Para legislar en materia de protección de los adultos mayores, con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o, último párrafo, de esta Constitución, así como en materia de seguro de desempleo, en términos del artículo 123, último párrafo, de la misma;</p> <p>XXX. ...</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-R. Para legislar en materia de adultos mayores, con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4º de esta Constitución,</p> <p>XXX. ...</p>	<p>No se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguro de desempleo.</p>
<p>Artículo 123...</p> <p>A. ...</p> <p>I. a XXVIII. ...</p> <p>XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.</p> <p>XXX. y XXXI. ...</p> <p>B. ...</p> <p>I. a XIV. ...</p> <p>El Congreso de la Unión expedirá la ley que establezca un seguro de desempleo para los trabajadores a que se refieren los Apartados de este artículo, en la que se preverán las condiciones de financiamiento y los requisitos para acceder al mismo.”</p>	<p>Artículo 123...</p> <p>A. ...</p> <p>I. a XXVIII. ...</p> <p>XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada y vejez, de vida, de enfermedades y accidentes, de desempleo, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.</p> <p>XXX. y XXXI. ...</p>	<p>El dictamen garantiza el seguro de desempleo a los trabajadores que laboran en el sector privado, excluye a los trabajadores al servicio del Estado.</p> <p>La iniciativa del Ejecutivo Federal garantizaba también el seguro de desempleo a los trabajadores al servicio del Estado</p>

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Social Universal y del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados. [Fecha de elaboración: 10 de abril del 2014].

1/ Cámara de Diputados. Iniciativa que reforma los artículos 4o, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal. Presentada por el Ejecutivo federal. En: Gaceta Parlamentaria. Número 3857-H, domingo 8 de septiembre de 2013. (1250). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

2/ Cámara de Diputados. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal. En: Gaceta Parlamentaria. Número 3890-III, martes 22 de octubre de 2013. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

En el dictamen que contiene la reforma constitucional en materia de seguridad social universal, aprobada por la Cámara de Diputados garantiza el seguro de desempleo únicamente a los trabajadores cuyas relaciones laborales se encuentren reguladas por el *apartado A del artículo 123 constitucional*, excluyendo a los que prestan sus servicios al Estados, siendo esta una modificación importante con respecto a la propuesta a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal. Esta decisión se tomó porque, se afirma en el dictamen, los servidores públicos cuentan con mayor estabilidad en el empleo y tienen acceso a esquemas de cobertura en caso de que caigan en desempleo.

Citan como un caso paradigmático que la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* contempla que los trabajadores que ampara tienen acceso a recursos de su *cuenta individual* en caso de desempleo, así como la existencia en el sector público de esquemas de cobertura en caso de separación del servicio público.

En virtud de lo anterior, los miembros de la Cámara de Diputados consideraron que el seguro de desempleo debe estar regulado únicamente en la *Ley del Seguro Social*, aplicable a los trabajadores sujetos al régimen del *apartado A del artículo 123 constitucional*, por lo que consideraron innecesario expedir una Ley en la materia, tal como se propuso en la iniciativa del Ejecutivo Federal, sino que las disposiciones correspondientes se incluyeron en las reformas propuestas a la *Ley del Seguro Social*.

Por esta razón, en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados el 18 de marzo del 2014, se adicionó el *capítulo VII Bis “Del seguro de desempleo” a la Ley del Seguro Social*, para regular el seguro de desempleo, destacándose algunos aspectos relevantes del mismo:

El seguro de desempleo tiene por objeto otorgar una protección a los desempleados que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley y el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo, de tal forma que les permita mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias, por la pérdida de ingresos laborales.

Para acceder al pago de este seguro, los desempleados que hayan tenido una relación laboral por contrato por tiempo indeterminado, deberán cumplir, al menos, con los siguientes aspectos: contar por lo menos con 104 cotizaciones semanales en un periodo no mayor a 36 meses, a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación; haber permanecido desempleado al menos 45 días naturales consecutivos; no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación o pensión.

Los desempleados que cumplan con estos requisitos tendrán derecho a recibir el pago del seguro de desempleo en exhibiciones mensuales, que no excederán de seis, conforme a lo siguiente:

Se utilizarán en primer término los recursos acumulados en la Subcuenta Mixta para cubrir cada pago, por un monto máximo equivalente a un porcentaje del salario base de cotización promedio de las últimas 104 cotizaciones semanales, como se establece a continuación: primer pago mensual será de 60%; segundo pago mensual será de 50%, del tercer al sexto pago mensual será del 40%.

Si el saldo disponible de la Subcuenta Mixta no es suficiente para cubrir la totalidad del pago mensual correspondiente, dicho pago se realizará hasta por el saldo disponible.

En caso de que el saldo disponible de la Subcuenta Mixta del desempleado no sea suficiente para cubrir al menos un pago equivalente a un Salario Mínimo mensual, se utilizarán los recursos del Fondo Solidario para que el desempleado reciba un pago equivalente a esta cantidad, por cada mes que falte de cubrir la prestación. Los recursos del Fondo Solidario sólo podrán utilizarse en los casos en que el saldo de la Subcuenta Mixta se hubiera agotado, o no fuere suficiente para cubrir al menos un pago mensual equivalente a un mes de Salario Mínimo.

Cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente para cumplir con lo señalado en la fracción anterior, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia hasta alcanzar el equivalente a un mes de Salario Mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación. En ningún caso el pago mensual del seguro de desempleo podrá ser inferior al equivalente a un mes de Salario Mínimo.

El pago del seguro de desempleo terminará cuando el desempleado: haya devengado seis pagos mensuales; se reincorpore a una relación laboral, independientemente del régimen de seguridad social que le resulte aplicable; perciba un ingreso económico como resultado de alguna actividad que realice por cuenta propia, o por concepto de jubilación o pensión; o fallezca.

En lo referente al régimen financiero, se establece que los recursos necesarios para financiar el pago del seguro de desempleo provendrán:

- De la cuota a cargo de los patrones, equivalente al 3% del salario base de cotización del trabajador, la cual será depositada en la Subcuenta Mixta, así como de los rendimientos que ésta genere;
- De la aportación a cargo del Gobierno Federal, equivalente al 0.5% sobre el salario base de cotización del trabajador contratado por tiempo indeterminado, la cual será depositada en el Fondo Solidario, así como de los rendimientos que dichos recursos generen, y
- En caso de que los recursos a que se refieren las fracciones anteriores sean insuficientes, el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

El desempleado podrá recibir la prestación con cargo a los recursos señalados en los dos primeros puntos anteriores, en una sola ocasión dentro de un período de cinco años. La prestación será financiada por la cuota a cargo de los patrones, equivalente al 3% del salario base de cotización del trabajador, la cual será depositada en la Subcuenta Mixta, así como de los rendimientos que ésta genere.

6.3. Pensión Universal para los Adultos Mayores

La política social instrumentada en la actual administración pública Federal tiene como un rasgo distintivo la formalización del otorgamiento de una pensión de tipo asistencialistas a la población no derechohabiente que se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad por ingreso.

Hablamos de formalizar esta política porque existen diferentes programas que atienden a los adultos mayores que están en esta situación socioeconómica, sin embargo, los recursos y los criterios de asignación no están regulados en una Ley aprobada por el Congreso de la Unión, por el contrario, a nivel Federal y local, la definición de los beneficiarios y el monto de la pensión está sujeta a decisiones unilaterales o con cierto grado de arbitrariedad por parte de las autoridades federales o locales, la cual regula la asignación de la prestación a través de reglas de operación o por la suficiencia presupuestaria.

Por esta razón, el pasado 8 de septiembre del 2013, el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma para elevar a rango Constitucional la pensión universal para adultos mayores y otra para expedir *la Ley secundaria en la materia*. La aprobación de esta norma jurídica permitirá ampliar y formalizar el sistema de protección social universal del país, haciendo posible que toda la población en edad adulta goce por ley de una renta monetaria contributiva o no contributiva, y ésta no esté sujeta más a decisiones unilaterales de los gobernantes.

Es importante puntualizar que *la iniciativa de reforma constitucional en materia de seguridad social universal* presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados fue dictaminada por ésta última el 22 de octubre del 2013 y turnada a la Cámara de Senadores para su análisis, discusión, modificación en caso de ser necesario, y aprobación, en los términos del artículo 73 constitucional. Por su parte, la iniciativa que expide la *Ley de la pensión universal para los adultos mayores* fue aprobada por la Cámara de Diputados el pasado 18 de marzo del 2014.

Ambas minutas se turnaron a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Social y de Estudios Legislativos del Senado de la República para la elaboración y aprobación de los dictámenes correspondientes. De acuerdo con su Gaceta Parlamentaria (al 15 de julio del 2015), estas Comisiones no han emitido el dictamen correspondiente, lo que implica que este procedimiento legislativo está todavía en curso.

7. Análisis de Antecedentes y Constitucional sobre la Pensión Universal para Adultos Mayores

Como ya se citó, la figura de “Pensión Universal para Adultos Mayores” no existe formalmente en nuestra legislación, sin embargo, la Federación y diversos gobiernos locales asignan importantes partidas presupuestarias para beneficiar a este estrato poblacional con reglas propias. Estos programas también están atomizados en prácticamente todo el territorio nacional, no tienen una cobertura universal por el problema de la exclusión, rasgo característico de los programas focalizados, como consecuencia, violan el principio de la equidad horizontal al tratar diferente a los iguales.

7.1. Antecedentes del Programa de la Pensión Universal

El diseño de los programas no contributivos para atender a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad en México, evidencia su alto grado de dispersión, desde la perspectiva jurisdiccional, éstos se otorgan en dos niveles: el estatal y el federal.

La tradición a nivel estatal de estos programas sociales se inició en el año 2001, cuando el Gobierno del Distrito Federal otorgó la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años que residen en la capital del país, paquete que se acompañaba de un apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos.

Actualmente, el Gobierno del Distrito Federal instrumenta el mismo programa pensionario, el cual tiene por objeto otorgar seguridad económica básica, así como, mitigar la desigualdad social que enfrentan las personas durante la etapa de la senectud. Tiene un carácter universal puesto que beneficia a toda la población objetivo sin importar su situación socioeconómica, o si es beneficiario o no una pensión contributiva. Para obtener esta pensión es necesario que el beneficiario tenga 68 años de edad o más y tener radicando en la Ciudad de México 3 años como mínimo. El monto mensual de la prestación es equivalente a medio salario mínimo vigente en el Distrito Federal por derechohabiente, y garantiza que el ingreso monetario de la población objetivo sea al menos igual a la línea de bienestar mínimo, permitiendo adquirir la canasta alimentaria.

En un diagnóstico sobre el programa de pensión para adultos mayores realizado por la SEDESOL (2013; pp. 61-66), se establece que para el año 2013 aproximadamente 17 entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal) contaban con un programa de pensión no contributiva para adultos mayores o apoyo económico, que beneficiaba a la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y marginación en sus diferentes manifestaciones.

Las entidades federativas identificadas fueron Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas. El monto de las pensiones o los apoyos monetarios se otorgaban a la población de adultos mayores entre 60, 65, 68, 69 y 70 años de edad, y los ingresos oscilaban entre 400 y 500 pesos mensuales o eran equivalentes al 50% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

A nivel nacional, el subsistema también está claramente fragmentado. Actualmente dentro del Programa PROSPERA (antes Desarrollo Humano OPORTUNIDADES) existe un apoyo económico para los adultos mayores, complementariamente, la SEDESOL otorga una pensión a la población en situación de senectud de 65 años y más, ambos programas son mutuamente excluyentes, puesto que la población objetivo elige únicamente uno de los dos.

En el programa PROSPERA, la población objetivo son las familias elegibles cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM). El Apoyo para Adultos Mayores otorga de manera bimestral un recurso monetario mensual a las personas mayores, integrantes de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más, quienes fueron previamente identificados en este grupo. Para el ejercicio fiscal 2014, el apoyo es de 345 pesos mensuales por adulto mayor en entrega bimestral.

Simultáneamente la SEDESOL otorga la Pensión para Adultos Mayores (PAM), buscando contribuir a la protección social de las personas de 65 años y más que no reciban ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión. Hasta el 2013, el programa se llamaba 70 y más, con la nueva administración se redujo la edad en 5 años. Para obtener este beneficio se requiere que la población objetivo esté en situación de pobreza alimentaria extrema, además no deben recibir ingresos por alguna pensión o jubilación de tipo contributivo mayor a 1 mil 092 pesos mensuales. El monto de la prestación es de 580 pesos mensuales, con entregas bimestrales. El apoyo de dicho programa cubre a las entidades federativas del país.

El subsistema de pensiones no contributivas confirma la tesis de la profunda diversificación. Territorialmente, los programas cohabitan en el ámbito federal y estatal.

En la primera jurisdicción existen dos tipos de pensiones que son mutuamente excluyentes, el beneficio es otorgado por la misma dependencia. Como se observa, la edad varía, una es de 70 y otra es de 65 años y más, con un monto monetario diferenciado en el tamaño de la prestación, una es de 345 pesos y la otra es de 580 pesos mensuales, ambas con entregas bimestrales; asimismo, las condiciones socioeconómicas divergen, para uno el beneficio recae sobre las familias cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar mínima, para el otro, la población objetivo aparte de tener esta condición, no deben recibir ingresos por alguna pensión o jubilación de tipo contributivo mayor a 1 mil 092 pesos mensuales.

A nivel sub-nacional, la diversificación de los programas son más marcados, tienen las siguientes características:

Prácticamente en todos los estados donde se otorgan las pensiones no contributivas la población objetivo está perfectamente focalizada, asignándose a los adultos mayores que reúne algún atributo de rezago socioeconómico, con excepción del Distrito Federal donde la prestación tiene el carácter universal, sin distinguir la capacidad de ingreso del beneficiario o si goza de alguna pensión de carácter contributiva.

El umbral de edad de la población beneficiada también es diversificado, varía de un estado a otro casi siempre sin un criterio que justifique la razón de la elección, los diferentes programas que otorgan esta prestación a los adultos mayores solicitan como condición que este estrato población alcance entre los 60 y 69 años, o bien sean de 60, 64, 65, 68 o 70 años y más.

El monto de la prestación y las condiciones socioeconómicas también varían significativamente de un estado a otro:

Sobre el primer aspecto, la pensión puede ser de 400 o 500 pesos, los cuales se otorgan durante todo el año o por un periodo de seis o diez meses, o se puede pagar mensual o bimestralmente, también puede ascender a 1 mil pesos anuales otorgados en dos exhibiciones; se emplean criterios relacionados con una proporción del salario mínimo vigente en la entidad, la cual generalmente es del 50%; o se otorgan tarjetas precargadas que garanticen la adquisición de despensas alimenticias.

Sobre el segundo aspecto, los criterios empleados también son diversos debido a que están condicionados a que el beneficiario presente algún déficit de rezago socioeconómico, pudiendo ser algún grado de pobreza general o alimentaria, marginación, vulnerabilidad, desamparo, discapacidad o abandono; que carezca de algún apoyo económico; que no formen parte del sistema contributivo de pensiones; también se puede condicionar a la población objetivo que independientemente de sufrir alguna de estas carencias, viva en localidades de 10, 20, 30 o 50 mil habitantes.

En esta gama de diversidad de programas, el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión la creación de la pensión universal para los adultos mayores, que por sus características no simplificará este subsistema, por el contrario, abonará para hacerlo más disperso.

La propuesta de ley aunque es de observancia general en todo el país, no eliminará los programas existentes a nivel nacional o estatal, por lo tanto, el subsistema de pensiones no contributivas no será unitaria, se orientará a un grupo de la población objetivo de 65 años y más que cubra los requisitos de residencia y que carece de una pensión contributiva, aunque cohabitará con las ya existentes, tal como se explica en los subapartados subsecuentes.

7.2. Reforma Constitucional para la Pensión Universal

En México, no existe una Ley de observancia general en toda la República que tenga como objetivo regular el otorgamiento de las pensiones no contributivas para la población de los adultos mayores. Los programa pensionarios de Prospera y 65 y más que instrumenta el Gobierno Federal se regulan a través de reglas de operación, que son criterios administrativos fijados desde la esfera del Ejecutivo Federal.

Si la Ley de Pensión Universal para Adultos Mayores es aprobado por el Congreso de la Unión, éste sustituirá al programa de 65 y más, el cual tiene un carácter temporal, tal como se establece en el *artículo Cuarto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014*:

El Programa Pensión para Adultos Mayores continuará operando en tanto se implemente la Pensión Universal en términos de las disposiciones legales aplicables.

Dicho programa dispondrá de recursos por 42 mil 225 millones 520 mil 621 pesos, con los cuales deberá atender a adultos mayores de 65 años en los términos que señalen sus reglas de operación. Los recursos del Programa no podrán ser traspasados a otros programas, se ejercerán hasta agotar su disponibilidad y deberán ser traspasados en su totalidad a la Pensión Universal una vez que ésta se encuentre en operación.

Para que el Programa de 65 y más pierda vigencia en sustitución de la Pensión Universal, el Ejecutivo Federal primero propuso reformar la Constitución General de la República en materia de seguridad social universal, e incluir la figura de la pensión universal, considerando las siguientes causales:

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma Constitucional elaborado por el Ejecutivo Federal se analiza la situación socioeconómica de este grupo vulnerable, estableciéndose que el cambio demográfico de nuestro país, manifestado en el envejecimiento de la población, implica desafíos a los que las generaciones presentes y futuras de adultos mayores se enfrentarán como son discriminación y pobreza, lo cual trae implícito otras afectaciones como violencia y abusos, así como falta de servicios.

Con respecto a la discriminación, se afirma que es uno de los grandes problemas que afecta a este grupo vulnerable, sobre todo en lo concerniente a la contratación laboral, a su integración en las actividades productivas, a la formación profesional y a la pertenencia a organizaciones profesionales o comunitarias. Esta situación se agrava cuando se combina con otras circunstancias como son el género, la discapacidad, la salud y las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores. En este sentido, y siguiendo los protocolos internacionales, es compromiso eliminar todas las formas de discriminación por motivos de edad.

Asimismo, se debe garantizar que las personas, a medida que envejecen, deben disfrutar de una vida plena, con salud, seguridad y participación activa en la vida económica, social, cultural y política de sus sociedades. Más aún, que las personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar hasta que quieran y sean capaces de hacerlo, en trabajos satisfactorios y productivos, y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación.

En la exposición de motivos también se reconoce que el maltrato de los adultos mayores se materializa de distintas maneras: como la tutela forzosa; malos tratos o violencia física en centros de atención, en el seno de la familia o en sus comunidades; así como mediante amenazas a su derecho a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de su persona. Con frecuencia estas agresiones no son denunciadas, situación que resulta más grave en el caso de adultos mayores en circunstancias de aislamiento, reclusión arbitraria, pobreza, abandono y explotación económica, entre otras. La violencia y los abusos contra los adultos mayores pueden ser físicos, psicológicos, emocionales y financieros, además de que pueden observarse en todas las esferas sociales y económicas, afectando en mayor medida a las mujeres.

En lo relacionado con la pobreza, agrega la iniciativa, es uno de los problemas más graves al que se enfrenta este estrato poblacional en México, caracterizada por la falta de vivienda adecuada, malnutrición, falta de atención médica para enfermedades crónicas, limitado acceso a agua potable y saneamiento, costo prohibitivo de sus medicamentos o tratamientos médicos y la inseguridad de ingresos económicos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS, 2010), se agrega en la iniciativa, la mayoría de los adultos mayores considera que no cuenta con los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades y que seis de cada diez adultos mayores es dependiente económico. La ausencia de un ingreso estable para gran parte de las personas adultas mayores y la falta de un fondo de retiro en la mayoría de los casos, incentiva la necesidad de este grupo de mantenerse activo económicamente para poder complementar los recursos mínimos de subsistencia. Asimismo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ha señalado que la mayoría de las personas adultas mayores experimentó durante su vida adulta circunstancias económicas y laborales que les impide disfrutar de un plan de retiro, ya sea porque sus actividades se desarrollaban en el ámbito informal de la economía o porque los años y recursos destinados a construir el fondo de retiro fueron insuficientes.

Dado este diagnóstico elaborado por el Ejecutivo Federal relacionado con la problemática de los adultos mayores de México en situación de vulnerabilidad, se propuso reformar los artículos 4o y 73 de *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para garantizar la seguridad social universal, y de esta manera, elevar a rango constitucional la obligación del Estado mexicano para proporcionar a los adultos mayores que no forman parte del sistema de seguridad social formal una pensión mensual de carácter asistencialista, también conocida como no contributiva, coadyuvando a la minimización de los problemas de discriminación y pobreza que recurrentemente sufre este estrato de población.

El cuadro número 1, establece los términos de la reforma constitucional de los artículos 4 y 73 relacionados con la seguridad social universal.

Cuadro No. 1. Comparativo de la reforma constitucional en materia de pensión para adultos mayores		
Iniciativa del Ejecutivo Federal 1/	Dictamen de la Cámara de Diputados 2/	Comentarios
<p>“Artículo 4o.</p> <p>El Estado protegerá los derechos de los adultos mayores; velará por que vivan con dignidad y seguridad, y reciban servicios de salud; promoverá su integración social y participación en las actividades económicas, políticas, educativas y culturales de su comunidad, y establecerá mecanismos de prevención y sanción de todo tipo de violencia o discriminación en su contra.</p> <p>Los adultos mayores tendrán el derecho a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión.</p>	<p>“Artículo 4o.</p> <p>El Estado garantizará los derechos de los adultos mayores; velará por que reciban servicios de salud; y promoverá su integración social y participación en las actividades económicas y culturales de su comunidad.</p> <p>Los adultos mayores tendrán el derecho a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión</p>	<p>Se eleva a rango constitucional los derechos de los adultos mayores, entre los cuales destacan el acceso a los servicios de salud, su integración a la comunidad y el derecho para recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención.</p>
<p>Artículo 73. ... I. a XXIX-R. ...</p> <p>XXIX-T. Para legislar en materia de protección de los adultos mayores, con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o, último párrafo, de esta Constitución, así como en materia de seguro de desempleo, en términos del artículo 123, último párrafo, de la misma;</p> <p>XXX. ...</p>	<p>Artículo 73. ... I. a XXIX-R. ...</p> <p>XXIX-T. Para legislar en materia de adultos mayores, con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o,</p> <p>XXX. ...</p>	<p>Se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de adultos mayores.</p>

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Social Universal y del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados. [Fecha de elaboración: 10 de abril del 2014].

1/ Cámara de Diputados. Que reforma los artículos 4o, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal.

Presentada por el Ejecutivo federal. En: Gaceta Parlamentaria. Número 3857-H, domingo 8 de septiembre de 2013. (1250). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

2/ Cámara de Diputados. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal. En: Gaceta Parlamentaria. Número 3890-III, martes 22 de octubre de 2013. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

La propuesta en materia constitucional relacionada con la seguridad social universal consiste en elevar a rango constitucional los derechos de los adultos mayores, entre los cuales destacan el acceso a los servicios de salud, su integración a la comunidad y el derecho para recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención, además de facultar al Congreso de la Unión para que legisle en esta materia.

Como ya se apuntó en párrafos anteriores, esta iniciativa ha sido avalada por la Cámara de Diputados, aunque el procedimiento legislativo para reformar estos artículos constitucionales está detenido en las Comisiones Ordinarias del Senado de la República.

8. Método Positivo y Normativo del Análisis de la Pensión Universal

Una manera de realizar análisis económico es empleando los métodos positivo y normativo. El primero, estudia *lo que es* en lo referente a la integración y composición del hecho social; el segundo, se asocia con *lo que debería ser*, está sujeta a la existencia de juicios de valor. El componente positivo es objetivo, el normativo es subjetivo.

En esta diferenciación entre el ser y el deber ser, el dictamen de la Ley de la Pensión Universal lo ubicamos en la esfera positiva, *lo que es*, porque contiene normas jurídicas que ha aprobado la Cámara de Diputados, y si en lo que resta del proceso legislativo no se realizan modificaciones, su contenido será de observancia obligatoria, estableciendo reglas que la población objetivo que se beneficiará de esta prestación deberá constreñirse.

8.1. Método Positivo

Desde el enfoque positivo, afirmamos que en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados se establece que esta Ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto establecer los términos y condiciones para el otorgamiento de la pensión universal.

Define a la pensión universal como el beneficio que consiste en el pago mensual vitalicio que recibirán, durante su vejez, las personas que cumplan con los requisitos previstos en esta Ley, para apoyar sus gastos básicos de manutención.

Serán beneficiarios de la pensión universal las personas que tengan 65 años de edad o más; que residan en el territorio nacional; tratándose de extranjeros, será requisito haber residido por lo menos 25 años en el país; quienes teniendo el carácter de pensionado, no deben recibir una pensión mensual mayor al monto que esta otorgará.

En el dictamen se define como pensionado a las personas que reciban una pensión contributiva proveniente de las leyes del IMSS vigente el 1 de julio de 1997 y la Ley abrogada por ésta; por el régimen de la Ley del ISSSTE vigente hasta el día 31 de marzo de 2007 y bajo el régimen del artículo X transitorio de la misma; por el régimen de la Ley del ISSSTE vigente a partir del día 1 de abril de 2007; y los esquemas similares en que se dé una pensión por años de servicio o edad por parte de entidades de la Administración Pública Federal paraestatal.

El monto mensual de la pensión universal es de 1 mil 092 pesos, el cual se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. La fuente de financiamiento serán los impuestos generales a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los gastos de administración y operación serán cubiertos por el Gobierno Federal a la instancia pública que corresponda y deberán preverse en el gasto público federal.

Respecto a las sanciones, éstas son de dos tipos: el incumplimiento de las obligaciones o el ejercicio indebido de los servidores públicos será sancionado de conformidad con *la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, sin perjuicio de las sanciones de otra naturaleza a las que haya lugar, en términos de la legislación aplicable. Para los beneficiarios, el Instituto podrá imponer sanciones a la persona que presente documentación falsa o declare en falsedad, o se valga de documentación falsa o declare en falsedad, a efecto de acreditar los requisitos para el otorgamiento de la pensión universal, se le impondrá una multa de 100 a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Además de estas sanciones, el responsable deberá devolver al Gobierno Federal el monto total de los recursos que haya recibido de manera indebida como consecuencia de dichas acciones, con sus accesorios.

8.2. Método Normativo

Sin embargo, debido a que el procedimiento legislativo en materia constitucional y para la aprobación de la Ley de la Pensión Universal para Adultos Mayores no ha concluido, a partir del método normativo, es posible analizar el contenido de sus normas jurídicas, haciendo algunas observaciones al dictamen aprobado para incrementar la eficiencia en su instrumentación.

8.2.1. Umbral de Edad

El programa vigente de Pensión para Adultos Mayores otorga esta prestación a la población de 65 años y más, anteriormente los beneficiarios eran lo que cumplían 70 años y más, es decir, se redujo el umbral de edad en 5 años. En el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados relativa a la pensión universal, también se define como límite de edad para gozar de este programa, que el beneficiario tenga 65 años.

La elección del umbral de edad y el monto de la prestación, son dos decisiones de suma importancia que se deben considerar para el diseño de estos programas asistencialistas, porque ambas características define el tamaño del costo fiscal que corre a cargo del Gobierno Federal.

En el criterio de elección de la edad, existe un *trade off* entre el bienestar del beneficiario y la salud financiera del programa. Entre menor sea la edad de la población objetivo para gozar de la prestación se eleva la calidad de su última fase del ciclo de vida, a cambio, mayor será el costo fiscal porque el número de población beneficiada se incrementa y los años promedio por habitante que disfrutarán de la prestación también aumenta, particularmente por la tendencia creciente de la esperanza de vida.

Con el actual diseño del programa de la pensión universal que otorgará esta prestación a la población de 65 años y más, y considerando que, de acuerdo con el CONAPO, para el año 2015 la esperanza de vida de las mujeres será de 77.7 años y para los hombres de 72.6 años en promedio, las pensionadas gozarán de esta prestación durante los últimos 12.7 años en promedio de su ciclo de vida, para los pensionados será de 7.6 años en promedio. Por el contrario, cuando la pensión se otorgaba a la población de 70 años y más, considerando los mismos datos de la esperanza de vida para el 2015, las mujeres hubieran gozado de la pensión durante los últimos 7.7 años de su ciclo de vida, los hombres en los últimos 2.6 años, en promedio.

8.2.2. Monto de la Prestación

Otro determinante del costo fiscal es el monto monetario de la prestación, de acuerdo con el artículo 8 del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, éste es de 1 mil 092 pesos mensuales por beneficiario. Sin embargo, los artículos I y II de las Disposiciones Transitorias, establecen dos hipótesis cuyo resultado es el otorgamiento de una pensión inferior a ésta.

La primera hipótesis determina que la población objetivo que recibe apoyos del Programa de Pensión para Adultos Mayores que actualmente otorga la SEDESOL, continuarán recibéndolo, a través de la Pensión Universal un monto mensual en el año 2014 de 580 pesos. La segunda hipótesis determina que la Pensión Universal correspondiente a los adultos mayores que a partir del 1 de enero de 2014 cumplan con los requisitos establecidos en la *Ley de la Pensión Universal*, recibirán un monto de 580 pesos.

Para ambas hipótesis, el monto de la pensión deberá ajustarse anualmente hasta igualar en términos reales, conforme a la disponibilidad de recursos y en un plazo no mayor a 15 años, el monto mensual de 1 mil 092 pesos establecido en el artículo 8 de la *Ley de la Pensión Universal*.

El análisis conjunto de los artículos 8 con las fracciones I y II de las disposiciones transitorias del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, nos permiten afirmar que el programa de la Pensión Universal iniciará otorgando una prestación para los adultos mayores de 580 pesos mensuales, fijándose como objetivo un monto de 1 mil 092 pesos a valor presente, que se alcanzará gradualmente hasta el año 2030, justo cuando los primeros beneficiarios alcancen los 80 años de edad, que es mayor a la esperanza de vida estimada al 2015.

Nótese que en la decisión que enfrentó el legislador entre reducir la edad para recibir el beneficio del programa u otorgar una prestación monetaria más alta, se inclinó por la primera opción. A cambio, propuso en las disposiciones transitorias incrementar gradualmente el valor monetario de la prestación con el propósito de no elevar drásticamente el costo fiscal del programa, sobre todo por la precaria situación de las finanzas públicas nacionales, manifestada por la baja recaudación impositiva.

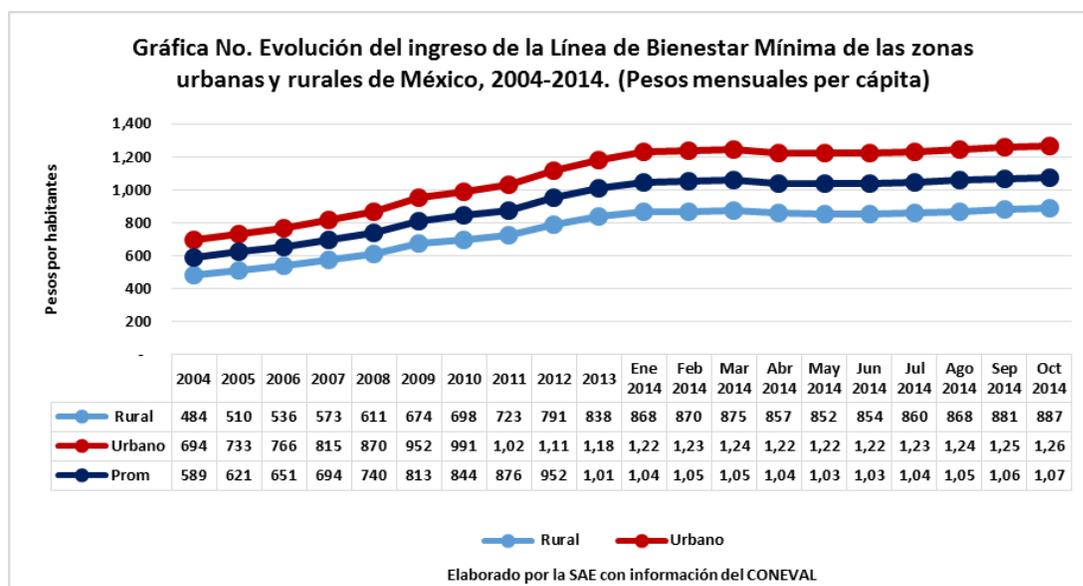
8.2.3. Satisfacción de la Canasta Básica Alimentaria

El artículo 4, fracción IV de la Ley de la Pensión Universal para Adultos Mayores establece que serán beneficiados quienes teniendo el carácter de Pensionado, no reciban una pensión mensual mayor a 580 pesos. Esta norma faculta al beneficiario de gozar como máximo de dos ingresos por pensiones (la universal y una adicional), que de manera acumulada no deben ser superiores a 1 mil 160 pesos mensuales.

Bajo esta hipótesis, el adulto mayor que goce de dos pensiones prácticamente alcanzará la línea de bienestar mínima, lo que significa que ambos ingresos le permitirán cubrir su canasta alimentaria, que de acuerdo con El CONEVAL, para octubre del 2014 fue de 1 mil 076 pesos mensuales en promedio por habitante, de los cuales, 1 mil 265 pesos mensuales fue para las persona que viven en zonas urbanas y 887.26 pesos para la población rural.

El problema se presenta para la población que solo va a gozar de la Pensión Universal y que no tendrá un ingreso adicional. Bajo este escenario, para octubre del 2014 la prestación se ubicaría por debajo de la línea de bienestar mínimo, cubriendo el equivalente al 54% de la canasta alimentaria en el promedio nacional, para los adultos mayores que viven en las zonas urbanas representaría el 46% de la canasta alimentaria y para los que se ubican en la zonas rurales el 65%.

Sería deseable que la población total de adultos mayores de 65 años y más tenga la garantía en el corto plazo de una prestación cuyo ingreso le permita alcanzar la línea de bienestar mínima para abatir la pobreza alimentaria, porque es un grupo poblacional vulnerable, con carencias físicas para laborar, y que resulta complejo obtener otra fuente adicional de ingreso que les permita satisfacer el consumo alimenticio que requiere en la fase final de su ciclo de vida.



8.2.4. Costo Fiscal

Sin embargo, aprobar un programa pensionario que garantice un ingreso de la población objetivo de 65 años y más y que sea equivalente para alcanzar el umbral de la línea de bienestar mínima se puede lograr con un incremento considerable del costo fiscal.

Para sustentar esta última afirmación, se construyen dos escenarios para comparar el costo fiscal que implica el otorgamiento de la Pensión Universal contra una propuesta alterna que contemple una prestación que permita al beneficiario alcanzar la línea de bienestar mínima.

Para ello, se tomó la población total de adultos mayores de 65 años y más proyectado por el CONAPO para el año 2015, y se consideró que el 65% de este grupo poblacional no recibirá pensiones, esta última información es tomada de la SEDESOL (2013).

Esto implica que la población objetivo de este programa es aquella que no goce de alguna pensión contributiva y no contributiva durante el 2015, y que es equivalente a 5 millones 283 mil adultos mayores de 65 años y más. Los beneficiarios obtendrán 7 mil 200 pesos anuales con la Pensión Universal y 15 mil 120 pesos anuales con el ingreso que les permitiera alcanzar la línea de bienestar mínimo, ambos ajustados a precios del 2015. Las estimaciones no incluyen costos administrativos, solamente las erogaciones por la relación pensión anualizada per cápita multiplicada por el número total de beneficiarios.

De los resultados obtenidos, se observa que el costo fiscal de la Pensión Universal será de más de 38 mil 038 mdp anuales, contra el costo de la propuesta alterna que se estimó en casi 79 mil 881 mdp. Desde la perspectiva de las finanzas públicas, el incremento adicional en términos monetarios sería de 41 mil 842.2 mdp, a precios del 2015, no incrementaría la población beneficiada, ni el umbral de edad para gozar de la pensión, aunque permitiría alcanzar la línea de bienestar mínima, garantizando el abatimiento de la pobreza alimentaria en este estrato poblacional.

Cuadro No. Escenarios del costo fiscal del programa de Pensión para Adultos Mayores de 65 años y más en México, bajo la hipótesis de la Pensión Universal y con un ingreso que les permita alcanzar la LBM, 2015.

Tipos de pensiones (ajustadas a precios del 2015)	Pensión mensual (pesos per cápita)	Pensión anual pesos per cápita)	Número de adultos mayores (millones)	Costo fiscal del programa (millones de pesos)
Pensión Universal	600.0	7,200.0	5,283.1	38,038.3
Línea de Bienestar Mínimo	1,260.0	15,120.0	5,283.1	79,880.5

Elaborado por la SAE con información del CONAPO y CONEVAL

El incremento del costo fiscal fue una de las limitaciones más importantes que los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo encontraron para otorgar una Pensión Universal que permita alcanzar el umbral de la línea de bienestar mínima. Diversos autores han documentado recurrentemente el problema de la baja recaudación que enfrenta el país, que es ligeramente superior al 20% del PIB (incluyendo ingresos petroleros y de seguridad social), colocándonos muy por debajo de la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) del cual somos miembros, y entre los más bajo en América Latina, particularmente de Brasil y Argentina que superan la tasa de recaudación del 30% del PIB.

Mantener un nivel de recaudación tan bajo nos impide instrumentar políticas públicas que abatan las problemáticas de raíz. En el caso de la Pensión Universal, dado el nivel de la prestación, imposibilitará abatir el problema central de la mayoría de este estrato poblacional, que es coadyuvar para que al final de su ciclo de vida no tengan los rasgos de un grupo vulnerable, combatiendo frontalmente el problema del acceso a la alimentación, garantizándoles alcanzar la línea de bienestar mínima, desafortunadamente el problema estructural de nuestro sistema impositivo atenuará la condición de pobreza de muchos adultos mayores, no lo erradicará.

Resolver el problema de recaudación es una condición necesaria para alcanzar el ideal de diseñar una política pública universal e integral en materia de adultos mayores, donde se garantice, al menos el acceso a la canasta alimentaria a toda la población en situación de vejez de 65 años y más que esté en condición de pobreza, que no goce de una pensión contributiva.

Los mecanismos fiscales existente pueden ser diversos para que el Gobierno obtenga los ingresos adicionales de 42 mil millones de pesos anuales que se requieren para que el monto de la prestación de la Pensión Universal sea equivalente a la línea de bienestar mínimo.

Para construir una propuesta fiscal concreta para alcanzar este objetivo, primero definimos el concepto de eficiencia o productividad de un impuesto, el cual relaciona la recaudación del gravamen entre su tasa general. Para el caso del impuesto al valor agregado en México, para el ejercicio fiscal 2015, cada punto porcentual de la tasa general tiene una eficiencia o productividad en su recaudación de aproximadamente 44 mil millones de pesos.

Dada esta eficiencia o productividad, la propuesta concreta consiste en incrementar en 1% la tasa general del IVA (pasar de 16 a 17%). Como se puede observar, el ingreso marginal de aumentar en 1% este impuesto es superior al costo marginal de incrementar la prestación de la Pensión Universal al nivel requerido para que cada beneficiario acceda a la línea de bienestar mínima.

El éxito de una propuesta de esta naturaleza o cualquier otra que implique afectar las tasas impositivas, estará condicionado al manejo transparente de la recaudación adicional que se generaría por el aumento marginal de la tasa general de este u otro gravamen, el cual se tendría que destinar expresamente al financiamiento del incremento de la prestación de la Pensión Universal, es decir, sería un ingreso condicionado o “etiquetado” para financiar este programa pensionario, garantizándoles abandonar su precaria situación de pobreza alimentaria.

Considerar una propuesta de esta naturaleza también lograría el objetivo de establecer los puentes necesarios para reconstruir y fortalecer la confianza hoy inexistente entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, fortaleciendo nuestro frágil sistema recaudatorio. Esto se alcanzaría porque la autoridad fiscal del país pediría un nuevo esfuerzo tributario a la sociedad, especificando con precisión el destino de la nueva recaudación, seguramente, si el sacrificio es valorado por la población como necesaria porque el fin es loable, la respuesta puede ser favorable, sin embargo, conlleva la obligación gubernamental de destinar los nuevos recursos exclusivamente al fortalecimiento del programa de la Pensión Universal.

La sociedad podría poner menos resistencia al incremento adicional del 1% de la tasa general del impuesto al valor agregado, si la autoridad fiscal garantiza a los contribuyentes que los recursos adicionales se destinaran únicamente para mejorar la calidad de vida de los habitantes en situación de vejez y que enfrentan condiciones de vulnerabilidad. La población podría valorar que el beneficio de adoptar esta propuesta es mayor al costo social de incrementar la tasa de un gravamen claramente regresivo, que afecta por igual a la población de bajos, medios y altos ingresos.

8.2.5. Universalidad y Simplicidad

El concepto de universalidad, trasladada al sistema de pensiones del país, se traduce a que toda la población adulta mayor debería estar asegurada con una pensión contributiva si trabajó a lo largo de la fase productiva de su ciclo de vida, o de lo contrario, el Estado garantice una pensión asistencialista de tipo no contributiva a las personas excluidas del sistema formal, porque no tuvieron la oportunidad de laborar en el sector productivo de la economía.

Como ya se analizó, independientemente de los subsistemas de pensiones contributivos, jurisdiccionalmente, el Gobierno Federal mantiene 2 programas de tipo no contributivos, en tanto, 17 entidades federativas mantenían hasta el 2013 programas pensionarios de tipo asistencialista. Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por el CONAPO, podemos afirmar que la universalidad en el sistema pensionario nacional no se ha alcanzado. Los siguientes datos son reveladores:

Para el año 2012, de la población total de adultos mayores, 4.5 millones percibían ingresos por debajo de la línea de bienestar económica, representando el 51.8% de este grupo poblacional; 1.9 millones obtenían ingresos por debajo de la línea de bienestar mínima (21.5%); 1.7 millones estaban en situación de pobreza alimentaria (20%) y 800 mil estaban en pobreza extrema, puesto que tenían más de tres carencias sociales e ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, representando el 9.7% de este grupo poblacional; además, 2.3 millones tenían carencias por acceso a la seguridad social.

Esta información nos revela que a pesar de la existencia de subsistemas federales y locales de pensiones no contributivas, una alta proporción de la población de adultos mayores del país con 65 años y más está en situación de pobreza monetaria o alimentaria y no tiene acceso a la seguridad social.

Para alcanzar la universalidad en el sistema de pensiones no contributivas es condición suficiente y necesaria que este modelo se haga más simple, que se elimine el actual esquema altamente fragmentado (atomizado) y fiscalmente costoso donde participan la Federación y las entidades federativas.

El subsistema no contributivo debería quedar consolidado en esta Ley, que sería única y de observancia general en toda la República, eliminando automáticamente a través de la aprobación de un artículo transitorio, todos los programas en esta materia existentes en las entidades federativas.

En el Artículo Tercero Transitorio de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión se establecía que las entidades federativas y, en su caso, los municipios que, a la entrada en vigor de este Decreto, cuenten con programas para la transferencia directa de recursos públicos a los adultos mayores, podrán continuar otorgándolos durante el periodo de transición, siempre y cuando, cumplan, entre otros, con el siguiente requisito:

La suma del monto del apoyo que otorguen y del monto que se cubra a través de la pensión universal no rebase los 1 mil 092 pesos mensuales por habitantes. Dicho artículo fue derogado en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.

La consecuencia de mantener un modelo pensionario no contributivo altamente atomizado, es que tanto el Gobierno Federal y estatal realizan simultáneamente esfuerzos fiscales ante un contexto de ingresos públicos escasos, no alcanzan la universalidad y otorgan prestaciones que no permiten alcanzar el umbral de la línea de bienestar mínima, necesaria para abatir la pobreza alimentaria de este estrato poblacional.

Conclusiones

La población en México está en un proceso de transición demográfica que culminará a mediados del siglo XXI y que tendrá como rasgo característico que la pirámide poblacional se invertirá con respecto a la vigente, teniendo una base angosta y una cúspide ancha, lo que se traduce en un envejecimiento de la población y sus naturales consecuencias vinculadas con una mayor razón de dependencia (menor población en edad productiva por adulto mayor) y mayor razón de envejecimiento (menos niños por adultos mayores).

El proceso de envejecimiento de la población en México crece a ritmos vertiginosos, en el 2010 se estimó que este estrato poblacional era de 6 millones 950 mil personas, en el 2020 se estimó que serán 9 millones 650 mil habitantes. Este proceso natural del ser humano no se está dando en condiciones óptimas en nuestro país, en el 2010 se estimó que habían 3.6 millones de personas mayores de 65 años en condición de pobreza y 2.7 millones en pobreza extrema. Para el año 2012, aumentaron a 4.0 y 3.1 millones, respectivamente.

El Estado Mexicano ha respondido a esta problemática con un conjunto de programas dispersos (atomizados) y descoordinados a nivel central y en diversas entidades federativas, otorgando subsidios monetarios que consideran características diferenciados para la población objetivo, tales como su condición de pobreza moderada o extrema, marginación, vulnerabilidad. Asimismo, otorgan prestaciones en dinero con rasgos heterogéneos, violando el principio de equidad horizontal, al tratar diferente a los iguales.

La Pensión Universal para los Adultos Mayores de México es una propuesta del Gobierno Federal para enfrentar el problema de la pobreza en la población de los adultos mayores del país, se sumaría a este modelo descoordinado de programas asistencialistas, debido a que no contempla algún artículo donde se proponga abrogar los existentes a nivel federal y estatal.

Abrogaría el subsidio que actualmente otorga la SEDESOL denominado "Pensión de Adultos Mayores de 65 años y más". Su estatus jurídico al 15 de julio del 2015 es que ha sido aprobado por la Cámara de Diputados, aunque falta el aval del Senado de la República. Elevarlo a nivel constitucional y darle rango de ley garantizará que este apoyo se distribuya a la población objetivo sin criterios discrecionales. Sin embargo, para alcanzar la equidad horizontal (tratar iguales a los iguales) es deseable que tenga un carácter general, abrogando los otros programas que otorgan estos apoyos y que son administrados por los Gobiernos Federal y estatal.

Al igual que el programa de Adultos Mayores de la SEDESOL, se otorgaría a la población objetivo de 65 años y más con una pensión de 580 pesos del 2014, ajustándose anualmente al incremento inflacionario. Aunque se proyecta que en un plazo no mayor a 15 años, el monto mensual tenga un poder de compra de 1 mil 092 pesos actuales.

Una de las limitaciones de la Pensión Universal es que los 580 pesos mensuales no cubren el ingreso para alcanzar la línea de bienestar mínima determinada por la canasta alimentaria, para lograr este objetivo tendría que otorgar una prestación mensual por beneficiario de 1 mil 260 pesos mensuales de octubre del 2014, lo que elevaría a más del doble el costo fiscal del programa.

Sin embargo, para que la Pensión Universal garantice el umbral de la línea de bienestar mínimo se podrían consolidar los diversos programas federales y estatales en esta materia, evitando duplicidades en el gasto, generando un proceso de racionalización de los ingresos públicos que son escasos *per sé*, lo que se traduciría en ejercer los recursos públicos bajo criterios de eficiencia y eficacia, valores tan necesarios en esta etapa de baja recaudación de los recursos presupuestarios.

Sin embargo, también se puede construir una propuesta fiscal, que consistiría en incrementar en 1% la tasa general del IVA (pasar de 16 a 17%), bajo este planteamiento, el ingreso marginal de aumentar en 1% este impuesto es superior al costo marginal de incrementar la prestación de la Pensión Universal al nivel requerido para que cada beneficiario acceda a la línea de bienestar mínima.

El éxito de una propuesta de esta naturaleza que implica afectar las tasas impositivas, estará condicionado al manejo transparente de la recaudación adicional que se generaría por el aumento marginal de la tasa general de este gravamen, el cual se tendría que destinar expresamente al financiamiento del incremento de la prestación de la Pensión Universal, es decir, sería un ingreso condicionado o “etiquetado” para financiar este programa pensionario, garantizándole a la población objetivo abandonar su precaria situación de pobreza alimentaria.

Este esquema de condicionar los recursos adicionales generados por cambios en la tasa de tributación, resulta ser interesante para reconstruir la endeble relación entre el Estado y la Sociedad, que en materia de la hacienda pública se traduce en una baja recaudación, una de las más bajas del mundo, y que tiene serias consecuencias para el desarrollo humano del país, particularmente en el diseño de programas sociales, como el caso de la Pensión Universal, cuya prestación es insuficiente para cubrir la canasta alimentaria de los adultos mayores en condiciones de rezago social.

Bibliografía

AZUARA, Oliver (2005), Análisis económico de la pensión universal en México. Del populismo a la realidad fiscal. Documento de trabajo del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC). México.

BERTRANOU, Fabio M. (2004), Reformas a los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina: paradigmas y temas emergentes. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

BERTRANOU, Fabio M. (*et al*) (2002), “La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina”. En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2010), Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. ISBN: 978-607-95482-1-6. México, DF.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2011), Informe de pobreza multidimensional en México, 2008. ISBN: 978-607-95482-3-0. México, DF.

FERNÁNDEZ, Corugedo Emilio (2009), Teoría del consumo. CEMLA. Primera edición. México, DF.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2014), Catalogo de Programas Federales 2014. Secretaría de Gobernación. Primera edición. México, DF.

KLIKSBURG, Bernardo (1998), Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. Foro Intermunicipal Buenos Aires Sin Fronteras, Organizado por la Secretaría de Promoción Social. Buenos Aires Argentina.

LICHTENSZTEJN, Samuel (2008), Enfoques y categorías de la política económica. Instituto de investigaciones Económicas de la UNAM y Universidad Veracruzana.

MEDRANO, Buenrostro Anahely (2010), Análisis sobre principales enfoques de política social contemporánea. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. México.

MONTORO, Romero Ricardo (1997), Fundamentos teóricos de la política social. Universidad de Valladolid.

ORDÓÑEZ, Barba Gerardo (2002), El estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano. El Colegio de Sonora. Revista Región y Sociedad, volumen XIV, número 24. Sonora, México.

PNUD (1990), Informe de Desarrollo Humano (1990). Tercer mundo editores. Bogotá, Colombia.

PNUD (2000), Informe de Desarrollo Humano (2000). Tercer mundo presa. Barcelona, España.

SACHS, Jeffrey y Felipe Larraín (1994), Macroeconomía en la economía global. Prentice Hall Hispanoamericana. Naucalpan Estado de México.

SCOTT, John (2012), Protección Social Universal. En: Fausto Hernández Trillo, Seguridad social universal. Retos para su implementación en México. CIDE. México, DF.

SEDESOL (2013), Diagnóstico del programa pensión para adultos mayores. México, DF.

STIGLITZ, Joseph E. (1999), El papel del gobierno en el desarrollo económico. Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, Colombia.

TAGLE, Martínez Martha (2009), Los prototipos del Estado de Bienestar: El Estado frente a la seguridad del ciudadano. En: *Revista Nueva Visión Socialdemócrata*. El Estado Social. Fundación para la Socialdemocracia de las Américas (FUSDA). Julio-Diciembre de 2009. ISSN: 2007-0101. México, DF.

VALENCIA, Lomelí Enrique (et al) (2012), Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI. CEPAL-ASDI. Santiago de Chile.

VALENCIA, Lomelí Enrique (et al) (CEPAL) (2012), Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI. Documentos de Proyectos de la CEPAL. Santiago de Chile.

UTHOFF, Andras (CEPAL) (2006), Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. División de Desarrollo Social. Revista de la CEPAL número 89. Santiago de Chile.

Marco Jurídico y Fuentes Estadísticas

Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Fecha de consulta: julio del 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

Cámara de Diputados, Ley General de Desarrollo Social. [Fecha de consulta: julio del 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

Cámara de Diputados. Proyecto de decreto que reforma los artículos 4o, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal. Presentada por el Ejecutivo federal. En: Gaceta Parlamentaria. Número 3857-H, domingo 8 de septiembre de 2013. (1250). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Cámara de Diputados. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal. En: Gaceta Parlamentaria. Número 3890-III, martes 22 de octubre de 2013. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), Medición de pobreza. [Fecha de consulta: julio del 2015]. Disponible en:
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx>

Consejo Nacional de Población (CONAPO), Proyecciones de la población 2000-2050. Índices de marginación. [Fecha de consulta: julio del 2015]. Disponible en:
<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>



Dip. Fernando Rodríguez Doval
Presidente

Sen. Braulio Manuel Fernández Aguirre
Dip. Heriberto Manuel Galindo Quiñones
Dip. Marcelo Garza Ruvalcaba
Sen. Juan Carlos Romero Hicks
Sen. Adolfo Romero Lainas

SECRETARÍA GENERAL
Mtro. Mauricio Farah Gebara
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas
Secretario



**DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE
DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS**
Lic. José María Hernández Vallejo
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS
Mtra. Avelina Morales Robles
Directora

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO
M. en E. Reyes Tépac M.
Subdirector

C. Martha Amador Quintero
C. Dolores García Flores
C. Margarita Rodríguez Palacios
Capturistas